

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.33>

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ковальов Н.С.,

аспірант 1-го року навчання

Сумського державного університету

Ковальов Н.С. Закон України «Про місцеве самоврядування» як інструмент правового забезпечення децентралізації.

Стаття присвячена дослідженню Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР як ключовий нормативно-правовий акт, що забезпечує інституційну та правову основу для реалізації децентралізаційної реформи в Україні. Децентралізація є одним із ключових напрямів реформування системи державного управління в Україні, спрямованим на посилення ролі місцевих громад у вирішенні питань місцевого значення, підвищенні ефективності управління та забезпечення сталого розвитку територій.

Автор акцентує увагу на значенні цього Закону у процесі передачі повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам публічного управління, зокрема принципу субсидіарності.

Проаналізовано зміст базових положень Закону, зокрема визначення місцевого самоврядування, повноваження рад та виконавчих органів, статус територіальної громади як первинного суб'єкта самоврядності. Розмежовано власні та делеговані повноваження місцевих рад, охарактеризовано правові, організаційні та фінансові гарантії їх реалізації. Особливу увагу приділено ролі територіальних громад у формуванні спроможної місцевої влади, а також механізмам правового регулювання їх діяльності після змін, запроваджених реформою 2015 року.

У роботі розкрито вплив Закону № 280/97-ВР на формування нової моделі місцевого управління, що базується на засадах відкритості, ефективності та підзвітності. Підкреслено значущість адаптації положень Закону до умов нової адміністративно-територіальної системи, сформованої після утворення об'єднаних територіальних громад та укрупнення районів у 2020 році.

У підсумку обґрунтовано, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є не лише нормативною базою для організації місцевої влади, а й дієвим інструментом забезпечення сталого розвитку громад, їх фінансової та управлінської самодостатності. Його подальше вдосконалення – необхідна умова успішного завершення децентралізаційної реформи та забезпечення демократичного устрою в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, правове забезпечення, територіальна громада, місцева влада.

Kovalev N.S. The Law of Ukraine "On Local Self-Government" as an instrument of legal support for decentralization.

The article is devoted to the study of the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' dated 21.05.1997 No. 280/97-BP as a key legal act providing the institutional and legal framework for the implementation of the decentralisation reform in Ukraine. Decentralisation is one of the key areas of public administration reform in Ukraine aimed at strengthening the role of local communities in addressing local issues, improving the efficiency of governance and ensuring sustainable development of territories.

The author focuses on the significance of this Law in the process of transferring powers from central government to local self-government bodies, which is in line with European standards of public administration, in particular the principle of subsidiarity.

The article analyses the content of the basic provisions of the Law, in particular, the definition of local self-government, powers of councils and executive bodies, and the status of a territorial community as the primary subject of self-government. The author distinguishes between the own and delegated powers of local councils, and describes the legal, organisational and financial guarantees for their implementation. Particular attention is paid to the role of territorial communities in the formation of capable local authorities, as well as to the mechanisms of legal regulation of their activities after the changes introduced by the 2015 reform.

The article reveals the impact of Law No. 280/97-BP on the formation of a new model of local governance based on the principles of openness, efficiency and accountability. The importance of

adapting the provisions of the Law to the conditions of the new administrative-territorial system formed after the formation of amalgamated territorial communities and consolidation of rayons in 2020 is emphasised.

The author concludes that the Law 'On Local Self-Government in Ukraine' is not only a regulatory framework for the organisation of local government, but also an effective tool for ensuring sustainable development of communities, their financial and managerial self-sufficiency. Its further improvement is a prerequisite for the successful completion of the decentralisation reform and ensuring a democratic system in Ukraine.

Key words: local self-government, decentralisation, legal support, territorial community, local authorities.

Постановка проблеми. Сучасна Україна перебуває в умовах трансформації системи публічної влади, де децентралізація виступає однією з найважливіших складових реформи державного управління. У цьому контексті постає потреба в глибокому аналізі нормативно-правових засад місцевого самоврядування, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як ключового правового інструменту реалізації зазначеної реформи. Попри тривалий період його дії, в умовах зміни адміністративно-територіального устрою, воєнного стану та підготовки до післявоєнного відновлення зростає актуальність оновленого переосмислення змісту цього Закону.

Метою статті є аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР у контексті реалізації децентралізаційної реформи, оцінка його нормативно-правового потенціалу та окреслення напрямів подальшого розвитку законодавства у сфері місцевого врядування.

Стан опрацювання проблематики. Теоретико-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема І.І. Бодров, С.В. Болдирев, О.Г. Остапенко, С.Г. Серьогін, В.О. Серьогін та інші. Водночас динаміка реформ, зокрема створення об'єднаних територіальних громад, змінена система районування, а також потреба адаптації законодавства до нових умов функціонування органів публічної влади, зумовлюють необхідність актуалізації правового аналізу вказаного Закону.

Виклад основного матеріалу. Процес децентралізації в Україні, розпочатий у 2014 році, потребував комплексного правового забезпечення, основою якого став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [1]. Цей нормативно-правовий акт визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, основні засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проведене дослідження обраної тематики дозволило з'ясувати, що децентралізація (від лат. «de» - заперечення, протиставлення, та «centralis» - центральний) у широкому значенні означає розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у сфері управління бюджетними ресурсами. У вузькому сенсі бюджетна децентралізація передбачає надання місцевим органам влади певної автономії, що забезпечує їм можливість ухвалювати самостійні та обґрунтовані рішення у сфері бюджету та оподаткування. Слушною є позиція, відповідно до якої децентралізація розглядається як складне суспільне явище, що вирізняється масштабністю процесу, тривалістю дії, різноманітністю форм прояву та неоднозначними наслідками, а також тісним зв'язком із соціально-економічною та політично-адміністративною структурою держави [2, с. 2].

Децентралізація в Україні, започаткована Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженою Кабінетом Міністрів України у 2014 році (Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р), передбачає передачу значної частини повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів влади до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [3]. Тож, встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році (Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР) [4].

Проаналізований Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, встановлює фундаментальні принципи організації місцевого самоврядування, які є основою для здійснення децентралізації влади. Згідно зі статтею 4 Закону, місцеве самоврядування здійснюється на засадах верховенства права, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами [1].

Ці принципи кореспондують з основними цілями децентралізації, визначеними у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Зокрема, принцип самостійності органів місцевого самоврядування безпосередньо сприяє передачі повноважень і ресурсів на місцевий рівень, що є ключовою ознакою децентралізації.

Стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що територіальною основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста. Ця норма стала правовим підґрунтям для формування об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [5].

Процес добровільного об'єднання територіальних громад, врегульований окремим законом, базується на принципах, закладених у базовому Законі «Про місцеве самоврядування». Зокрема, стаття 140 Конституції України та стаття 2 Закону «Про місцеве самоврядування» гарантують право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, що стало основою для створення спроможних громад у рамках реформи децентралізації.

Однією з головних ознак децентралізації є розширення компетенції органів місцевого самоврядування. Закон № 280/97-ВР містить чіткий поділ повноважень на власні (ст. 26, 27, 30) та делеговані державою (ст. 28, 29, 34) [1].

Власні повноваження, зокрема у сферах житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, освіти, культури, охорони здоров'я, дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати питання відповідно до потреб громади. Делеговані ж повноваження підлягають фінансуванню з державного бюджету, що забезпечує баланс між автономністю та єдністю державної політики.

Закон передбачає механізми контролю, прозорості та підзвітності, що є важливими для недопущення зловживань у нових умовах управління.

Проаналізувавши згаданий закон, можемо чітко окреслити його значення крізь призму децентралізації.

Таблиця 1

**Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
як інструменту правового забезпечення децентралізації**

№ з/п	Аспект	Опис (функції Закону)	Нормативна база	Проблеми (недоліки)	Перспективи вдосконалення (рекомендації)
1.	Надання повноважень громадам	Закон закріплює право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, формує правові основи їх діяльності	Статті 2, 4, 5, 26 Закону № 280/97-ВР	Недостатня конкретизація механізмів реалізації повноважень у деяких сферах, колізії з іншими законами	Узгодження з Бюджетним кодексом, законами про соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, деталізація механізмів реалізації повноважень
2.	Організація системи місцевого самоврядування	Встановлює структуру та порядок формування органів місцевого самоврядування, визначає їх компетенцію	Статті 10, 11, 54-1 Закону № 280/97-ВР	Нечіткість взаємодії між органами різних рівнів, обмежена роль старост	Врегулювання процедур міжмуніципального співробітництва, посилення правового статусу старост
3.	Фінансова основа місцевого самоврядування	Визначає принципи формування місцевих бюджетів, закріплює фінансову самостійність громад	Статті 60-64 Закону № 280/97-ВР	Залежність громад від державних трансфертів, обмежені власні доходи	Розширення джерел надходжень до місцевих бюджетів, стимулювання розвитку економічної бази громад
4.	Делеговані повноваження	Регламентує порядок виконання органами місцевого самоврядування функцій, делегованих державою	Статті 27-34 Закону № 280/97-ВР	Відсутній дієвий механізм компенсації витрат за делеговані повноваження	Встановлення чітких гарантій фінансування делегованих повноважень, контроль за їх виконанням

Закінчення таблиці 1

5.	Гарантії місцевого самоврядування	Забезпечує правові, організаційні та фінансові гарантії діяльності громад	Статті 5, 18, 19 Закону № 280/97-ВР; Європейська хартія місцевого самоврядування	Недостатній захист прав громад у разі втручання органів державної влади	Створення спеціальних механізмів судового захисту прав місцевого самоврядування
6.	Роль у децентралізації	Надає правову основу для добровільного об'єднання громад, утворення нової системи районування	Закон № 280/97-ВР; Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Постанова ВРУ № 807-ІХ	Потреба подальшої адаптації Закону до нової адміністративно-територіальної структури	Прийняття нового Закону про адміністративно-територіальний устрій, внесення змін до Закону щодо регулювання статусу старост і нових районів

Джерело: створено автором

Наведена нами таблиця, систематизує основні аспекти правового регулювання місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в контексті децентралізації. У ній узагальнено ключові функції Закону, нормативно-правову базу, типові проблеми реалізації положень та можливі напрями їх вдосконалення. Такий підхід дозволяє комплексно оцінити роль Закону як правового інструменту децентралізації та визначити актуальні завдання для подальшого реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз практики застосування Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в умовах децентралізації виявляє низку проблемних питань, що потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, потребують удосконалення норми щодо розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, механізми фінансового забезпечення делегованих повноважень, процедури контролю за використанням бюджетних коштів.

У процесі аналізу розвитку публічної самоврядної влади та муніципалізму не слід розглядати державу як орган, що «надає» або «створює» права територіальних громад на самоврядування. Її роль полягає у визнанні цих прав і забезпеченні їх гарантій. Історичний і теоретичний аналіз децентралізації свідчить, що така модель завжди передбачає існування держави з повноважним центром, який свідомо передає частину своїх функцій на місця з огляду на різні чинники – політичні, економічні, адміністративні, культурні, безпекові тощо [6, с. 44].

Перспективним напрямом є адаптація норм закону до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною 15 липня 1997 року. Це стосується, зокрема, посилення гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, розширення можливостей для міжмуніципального співробітництва, удосконалення механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами.

Висновки. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відіграє ключову роль у правовому забезпеченні процесів децентралізації в Україні. Базові принципи та норми закону створили правове підґрунтя для передачі повноважень і ресурсів на місцевий рівень, формування спроможних територіальних громад, забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Водночас ефективність децентралізації значною мірою залежить від гармонізації норм базового закону з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють суміжні питання. Подальше вдосконалення правового регулювання має йти шляхом усунення колізій та прогалин у законодавстві, посилення гарантій місцевого самоврядування, розширення можливостей для участі громадян в управлінні місцевими справами.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом ефективності застосування норм закону в практиці діяльності органів місцевого самоврядування, вивченням зарубіжного досвіду правового регулювання децентралізації, розробкою пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства відповідно до європейських стандартів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
2. Возняк Г., Капленко Г., Коваль В. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр#Text>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
6. Batanov O.V. Decentralization as a historical phenomenon and process: conceptual problems of theory and practice. *Bulletin of alfred nobel university series «Law»*. 2021. Vol. 2, no. 3. P. 39–46. URL: <https://doi.org/10.32342/2709-6408-2021-2-3-3>.