

УДК 342.1.25 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.1.22>

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА ФОРМА ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Прієшкіна О.В.,*доктор юридичних наук,**професор кафедри конституційного права та правосуддя**економіко-правового факультету**ОНУ імені І.І. Мечникова,**Заслужений юрист України**ORCID: 0000-0003-2077-2342*

Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування як децентралізована форма організації публічної влади.

Стаття присвячена децентралізації державної влади та розширенню прав місцевого самоврядування. В результаті дослідження доведено, що сучасний стан соціально-економічного розвитку українського суспільства та демократичні перетворення, активізація процесів формування громадянського суспільства та побудова демократичної правової соціальної держави об'єктивно вимагають оптимальних політичних, соціально-економічних модернізацій вдосконалення механізму державної влади.

На сьогодні для розвитку України найбільш ефективне реформування системи держави та державно-управлінських відносин можливе лише шляхом децентралізації.

Встановлено, що одним із першочергових сучасних напрямів, які зумовлюють необхідність подальшого реформування державної влади, її правового статусу є взяті Україною міжнародні зобов'язання щодо подальшої боротьби зі злочинністю та корупцією, які негативно впливають на сучасний стан розвитку держави та суспільства, розвиток місцевого самоврядування.

Доведено, що в незалежній Україні децентралізація публічної влади може бути ефективною лише тоді, коли розвинуті формальні види контролю та стандартні процедури для стримування свободи дій представників, яким віддати повноваження. Сам процес децентралізації на сучасному етапі не є завершеним, оскільки існує необхідність продовжити процес розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою збільшення їх можливостей розпорядження вже формально переданими їм коштами.

Встановлено, що децентралізація виступає однією із форм демократії, що дозволяє розширити та зміцнити місцеве самоврядування, активізувати населення, кожного члена територіальної громади на вирішення власних проблем, власних інтересів щодо потреб країни.

Отже, аналіз системного дослідження свідчить, що проблема децентралізації в Україні є складною та багатоплановою, а створення додаткових механізмів та гарантій її реалізації виступає не тільки основним завданням держави на сучасному етапі розвитку, а й першочерговим і стратегічним завданням, коли держава існує та функціонує в умовах сучасного військового стану.

Передбачено перспективні напрями розвитку окреслених питань, що зводяться до доцільності унормування правової визначеності у питанні децентралізації та вимагають удосконалення нормативно-правової регламентації.

Ключові слова: Конституція України; децентралізація; місцеве самоврядування.

Prieshkina O.V. Local self-government as a decentralized form of public authority organization.

This article is devoted to the decentralization of state power and the expansion of the rights of local self-government. The research demonstrates that the current state of socio-economic development in Ukrainian society, alongside democratic transformations, the intensification of civil society formation, and the establishment of a democratic, legal, and social state, objectively require optimal political and socio-economic modernization, including the improvement of mechanisms of state power.

At present, for Ukraine's development, the most effective reform of the state system and public administrative relations can only be achieved through decentralization.

It is established that one of the foremost modern directions necessitating the further reform of public authority and its legal status is Ukraine's international obligations to continue combating crime and corruption, which adversely affect the current state of the country and society.

It is proven that in independent Ukraine, the decentralization of public authority can only be effective if formal types of oversight and standardized procedures are in place to limit the discretionary actions of the representatives to whom authority is delegated. The decentralization process is not yet complete, as there remains a need to further extend the powers of local self-government bodies in order to increase their capacity to manage funds that have already been formally allocated to them.

It is established that decentralization represents a form of democracy that enables the expansion and strengthening of local self-government, encourages civic engagement, and motivates every member of a territorial community to actively participate in solving local issues and addressing the country's needs.

Hence, a systemic analysis indicates that the issue of decentralization in Ukraine is complex and multifaceted, and the creation of additional mechanisms and guarantees for its implementation is not only a key task of the state at this stage of development, but also a primary and strategic objective, especially under the current conditions of martial law.

Prospective directions for further development are outlined, emphasizing the necessity of ensuring legal certainty in the matter of decentralization and improving the relevant regulatory and legal framework.

Key words: Constitution of Ukraine; decentralization; local self-government.

Постановка проблеми. Проблема децентралізації займає особливе місце в науці конституційного та муніципального права України, оскільки саме децентралізація відкриває великі перспективи для надання місцевому самоврядуванню спроможності самостійно вирішувати питання локально-регіонального характеру кожному члену територіальної громади.

В Україні з моменту набуття незалежності було закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та цілий ряд інших міжнародних договорів та конвенцій, прийнято базові нормативно-правові акти з метою створення правової та фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Отже, треба констатувати, що саме ці правові акти стали фундаментом, на основі якого проходить реформа децентралізації в Україні, оскільки вона позитивно вплинула і на розвиток місцевого самоврядування на міжнародному рівні.

Мета дослідження полягає в здійсненні аналізу поняття децентралізації державної влади та розширення прав місцевого самоврядування в Україні, а також викладення власного бачення стосовно їхнього подальшого розвитку.

Стан наукового дослідження проблематики. Питання проблем децентралізації державної влади в Україні викликають особливий інтерес не лише в теоретиків права, але й стають темою дослідження серед практиків з різних галузей права та серед різних країн. Дослідження фундаментального інституту децентралізації державної влади присвячені роботи В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, О.Н. Ярмиша та інших. Разом з тим, слід відзначити, що незважаючи на наявність численних наукових праць, в яких були розглянуті питання децентралізації, профільну проблематику явно недостатньо висвітлено в юридичній літературі.

Саме цим, перш за все, обумовлені актуальність та теоретична значимість проведеного комплексного дослідження, що має надзвичайно важливе значення для розвитку та вдосконалення науки конституційного, муніципального та міжнародного права України.

Виклад матеріалу дослідження. Проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень в нашому суспільстві та державі. Згідно статті 7 Конституції України передбачено, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Це зумовило перш за все принципово новий підхід до організації місцевої влади, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Варто відзначити, що стрімкий розвиток місцевого самоврядування в сучасних демократичних країнах, тріумфальний рух принципів субсидіарності та децентралізації, який відбувся після Другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем.

В світі все більш відчутним стає те, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах.

Сама потреба врахування територіальної специфіки здійснення публічної влади, об'єктивна необхідність розподілу владних повноважень, необхідних для їх практичної реалізації, а також відповідальності за здійснення відповідних повноважень обумовили необхідність децентралізації на місцевому рівні.

Поняття «децентралізація державної влади» означає передачу або делегування державно-владних повноважень від центрального органу до місцевих органів влади. Саме тому проблема децентралізації державної влади нашої держави є однією з найбільш важливих та найбільш складних, які породжують багато запитань та дискусій [1, с. 87].

Варто відзначити, що в загальному розумінні децентралізацією є перерозподіл функцій та повноважень єдиної державної влади. Децентралізація відкриває значні перспективи для надання місцевому самоврядуванню спроможності самостійно вирішувати питання локально-регіонального характеру, зокрема, підвищення ролі кожного члена територіальної громади у процесі прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціально-економічного розвитку кожної адміністративної одиниці [2, с. 43].

В Україні процес децентралізації розпочався в 1990 році з прийняттям Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». 15 липня 1997 року Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка містить основоположні принципи європейської моделі на субнаціональних рівнях. Проте від того часу розвиток місцевого самоврядування фактично відбувався лише на рівні обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через свою надмірну подрібненість та слабку матеріальну базу виявилися неспроможними виконувати функції та повноваження органів місцевого самоврядування. Ця система залишалася нездатною задовольнити потреби суспільства, забезпечити необхідні умови для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав та інтересів [3].

Однією з особливостей моделі організації державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на місцях, яка склалася в Україні, стало те, що місцеві органи виконавчої влади, створені для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, отримали також значний осяг повноважень по здійсненню управління відповідними територіями, зокрема, районами та областями. Це, в свою чергу, спричинило виникнення однієї із найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування [4].

Варто відмітити, що основною метою реформи децентралізації є створення та вдосконалення безпечного середовища для життя людини в Україні, кожного члена територіальної громади, становлення організаційно-правових форм безпосереднього народовладдя, його інститутів на місцевому локально-регіональному рівні, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях регіонів.

Важливість та необхідність децентралізації в Україні визначено в основних нормативно-правових документах: Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5], Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [6], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], у якій серед основних завдань діяльності Кабінет Міністрів України визначив децентралізацію як одну із найважливіших реформ на сучасному етапі.

Крім того, надзвичайно велике значення для розвитку реформи децентралізації державної влади, її активізації стало прийняття законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року та відповідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації, а також прийняття законопроєкту Президента України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади».

На наш погляд, для активізації та правового забезпечення децентралізації державної влади необхідно перш за все прийняти нові Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які мають бути одночасно розподілені та прийняті пакетом, а також ряд законів, у тому числі, зміни до Конституції України (в розділ «Міське самоврядування»), Законів України «Про комунальну власність», «Про місцеві податки та збори», тощо.

Вважаємо, що для вирішення колізійних ситуацій в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» передбачити положення, згідно з якими всі законодавчі колізії компетенцій між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування повинні тлумачитися на користь місцевого самоврядування [8, с. 88].

Особливо важливим є те, що Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоврядування та економічного розвитку країни. Передбачається, що 2025 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а, отже, стати спроможними взяти на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси та нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

23 січня 2019 року Уряд країни ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів у формуванні спроможних територіальних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розкладання повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії [9].

Незважаючи на позитивні зміни, що відбуваються в процесі проведення реформи місцевого самоврядування, існує ряд проблем децентралізації публічної влади, до яких слід віднести наступні:

- незавершеність конституційного процесу щодо децентралізації;
- проблеми законодавчого забезпечення процесу децентралізації;
- проблеми адміністративно-територіального устрою у зв'язку з об'єднанням територіальних громад;
- незавершеність фінансової децентралізації;
- місцеві, локально-регіональні проблеми децентралізації, зокрема, особливості трансформації місцевого самоврядування [10, с. 35].

Слід зазначити, що основною проблемою децентралізації у сфері розподілу повноважень є спори, які виникають між громадами та державними органами на місцях. У сфері розподілу повноважень наш законодавець ще не має чіткого та ефективного вирішення питань у колі життєдіяльності.

Саме на цьому фоні виникають корупційні схеми, конфлікти між різними структурами та уповноваженими особами держави і громад. Звідси випливає, доки права та обов'язки державних та муніципальних органів не будуть розподілені остаточно і в повному обсязі, то управління буде здійснюватися недостатньо ефективно усіма суб'єктами муніципально-правових відносин.

Децентралізація публічної влади може бути ефективною лише тоді, коли будуть розвинуті формальні види контролю та стандартні процедури для стримування свободи дій представників, яким віддані повноваження. Але проблема полягає в тому, що теорії, на підставі якої можна було розробити загальні норми визначення належного рівня свободи дій в публічному управлінні, просто не існує. Одна й та сама ступінь свободи дій буде ефективна в одному типі суспільства і неефективна в іншому; в рамках одного суспільства вона може виявитися функціональною в один період часу, але не бути такою в інший.

Позитивним є нова можливість органів місцевої влади розміщувати свої власні надходження не лише на казначейських рахунках, а і в установах банків, що дає можливість територіальній громаді більш оперативно керувати власними наявними коштами.

Саме реформа децентралізації передбачає збільшення кількості загальнодержавних податків та зорів, а також ту їх частину, яка залишається безпосередньо на місцях. Так, наприклад, податок на доходи фізичних осіб сплачують всі громадяни, які отримують дохід у вигляді заробітної плати, гонорарів, інших виплат та винагород, а також громадяни, які отримують пенсію, що перевищує три мінімальні зарплати та деякі види пасивних доходів. Варто погодитися з відомим дослідником Возняком Г.В., який наголошує, що саме до позитивних моментів розвитку та вдосконалення процесу децентралізації слід віднести наступне:

- забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень;
- посилення відповідальності органів місцевого самоврядування;
- наближення місцевих органів влади до населення та формування ефективних каналів комунікації;
- зростання горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції;
- забезпечення певного рівня інвестиційної активності;
- можливість збереження макроекономічної стабільності регіонів та держави;
- надання певного рівня суспільних послуг та раціональне використання бюджетних коштів [11].

Крім того, реформа децентралізації позитивно вплинула і на розвиток місцевого самоврядування на міжнародному рівні, тому що сьогодні вони можуть за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати запозичення міжнародних фінансових організацій з метою розвитку соціальної інфраструктури, соціальної сфери завдяки залученню додаткових інвестицій.

Саме розширення рівня місцевого самоврядування в Україні в результаті децентралізації призведе до демократизації нашого суспільства, активізації кожного члена територіальної громади до управління державою, взагалі, та регіонами, зокрема.

Як справедливо наголошує вітчизняний вчений М.О. Баймуратов, що реформою місцевого самоврядування не передбачено побудову системи місцевого самоврядування на принципі субсидіарності, згідно з якою проблеми локального характеру мають вирішуватися на найнижчому рівні, на якому це можливо і ефективно. Роль центральної влади є субсидіарною, тобто допоміжною – вона виконує тільки ті функції, які не можуть бути передані на місцевий рівень, до яких належить, перш

за все, підтримання обороноздатності держави, національної безпеки, нагляд за дотриманням прав та свобод людини, законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [12].

Саме реформою органів місцевого самоврядування передбачено об'єднання територіальних громад, оскільки малочисельні громади сьогодні не володіють достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами, соціальною інфраструктурою тощо. І в результаті вони не можуть здійснювати надані їм законом повноваження в повному обсязі, оскільки це є обтяжливим та складним для державного бюджету та затримує розвиток малих міст та великих селищ. А саме об'єднання малочислених громад надасть можливість їм виконувати надані їм повноваження та функції ефективно та результативно.

Звідси витікає, що місця надання адміністративних послуг, соціальної допомоги, а також правоохоронні, пожежні та інші служби будуть в перспективі перенесені з районних центрів до центрів відповідних територіальних громад.

Аналізуючи усе викладене, можна зробити висновок, що процес децентралізації в Україні – це, безумовно, процес позитивний, результати якого відображаються в усій системі державної влади. Децентралізація однозначно впливає на всі сфери життєдіяльності людини, стосується кожного члена територіальної громади регіонів, а також сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення громадських справ на місцевому рівні.

Висновки. Здійснений аналіз комплексного дослідження дозволяє дійти висновку, що процес входження України в європейський правовий простір становить низку складних проблем, що виникають як перед теорією, так і перед практикою застосування відповідних правових норм у національній правовій системі, і, насамперед, системі децентралізації державної влади. Потрібно відзначити, що надання Україні статусу держави-члена до вступу в Європейський Союз буде сприяти більш активному вирішенню проблем, особливо на законодавчому рівні.

Президент України В.А. Ющенко у своєму зверненні до Українського народу «Ми починаємо нову сторінку української історії» на Майдані Незалежності 25 січня 2005 року відзначив – «Ми повернемо права місцевим громадам. Ми будемо нацією самоврядних громад». Отже, сьогодні вже неможливо собі уявити правову і соціальну державу без повноцінної системи місцевого самоврядування та його інститутів. Деякі фахівці зазначають, що якою б ефективною не була влада в центрі, вона ніколи не стане демократичною та досконалою в повному розумінні цього слова, якщо не матиме адекватної системи на місцях [13].

Отже, місцеве самоврядування – це особлива форма децентралізованого управління державою, яка уособлює спроможність та можливість місцевого населення вирішувати питання, які пов'язані з власною життєдіяльністю, та не зачіпають компетенцію державних органів.

На сучасному етапі процес децентралізації не є завершеним, оскільки існує необхідність продовження процесу розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою збільшення їх можливостей розпорядження формально вже переданими їм коштами. Одним із головних завдань процесу децентралізації є подальше роздержавлення органів місцевого самоврядування тощо.

По-перше, децентралізація державної влади виступає однією із форм розвитку демократії; по-друге, активізує населення на вирішення власних проблем, власних інтересів; по-третє, звужиться сфера впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами, що призведуть до позитивних та ефективних зрушень в країні.

В недалекій історичній перспективі всі доктринальні позиції в сфері децентралізації державної влади будуть вимагати вдосконаленої та ефективної нормативно-правової регламентації, зокрема, конституційної та муніципальної.

Таким чином, розвиток процесів демократизації в Україні, децентралізація в них системи територіального управління, підвищення самостійності органів місцевого самоврядування, безпосередньої демократії та її форм на рівні міст та регіонів у вирішенні соціально-економічних завдань дозволяє дійти висновків про актуальність та насущну необхідність розвитку та вдосконалення процесу децентралізації державної влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прієшкіна О.В. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування. *Право України*. 2006. №11. С. 87.
2. Прієшкіна О.В. Особливості фінансування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 43.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014.%D1%80>.

4. Муніципальне право України: Підручник/В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінкомінтер. 2001. 352 с.
5. Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 20215 р. № 5/20215. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/20215>.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів від 6 серпня 2014 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014.%DO%BF>.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014/%D1%80>.
8. Прієшкіна О.В. Децентралізація державної владі та розширення прав місцевого самоврядування. Право України. 2006. № 11. С. 87.
9. Децентралізація: державний сайт України: URL: decentralization.gov.ua (дата звернення: 30.03.2019).
10. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування – особлива форма децентралізації державної влади. Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі. Другі юридичні читання: матеріали Всеукраїнської дистанційної наукової конференції (26 квітня 1919 р., м. Одеса). Одеса: Фенікс, 2019. С. 35.
11. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. № 2. 2015.
12. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
13. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми та перспективи. К.: Стило, 1997. 231 с.