Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка
Історичний факультет
Кафедра політології та філософії

Кваліфікаційна робота
бакалавра

з теми: «**ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**»

Виконав: здобувач IV курсу
Р1-В22 групи
спеціальності 052 Політологія
БАБІЙЧУК Максим Володимирович

Керівник:
Маркітантов В. Ю., кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології та філософії

Рецензент:

Кам'янець-Подільський – 2026 року

ЗМІСТ

ВСТУП 3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 7

1.1. Поняття та сутність місцевого самоврядування 7

1.2. Основні теорії місцевого самоврядування 13

1.3. Принципи місцевого самоврядування 18

РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 23

2.1. Становлення сучасного місцевого самоврядування в Україні 23

2.2. Проблеми та суперечності реформування місцевого самоврядування у 2004-2013 роках 30

РОЗДІЛ 3. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ 36

3.1. Децентралізаційна реформа та формування спроможних територіальних громад 36

3.2. Трансформація місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни 42

ВИСНОВКИ 48

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ 52

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Місцеве самоврядування є одним із ключових інститутів демократичної держави, оскільки саме на місцевому рівні найбільш безпосередньо реалізується участь громадян у вирішенні суспільно важливих питань. Через територіальні громади, місцеві ради, виконавчі органи та інші форми локальної демократії забезпечується зв'язок між державою і громадянином, формується відповідальність влади перед населенням, а також створюються умови для ефективного задоволення потреб жителів конкретних територій.

Для України проблема трансформації місцевого самоврядування має особливе значення. Після здобуття незалежності українська держава успадкувала від радянської системи централізовану модель управління, у якій місцеві ради фактично не мали достатнього рівня автономії та ресурсної спроможності. Впродовж 1990-х років було закладено правові основи сучасного місцевого самоврядування, однак його розвиток тривалий час залишався суперечливим. З одного боку, законодавство визнавало територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а з іншого – зберігалася значна залежність місцевого рівня від державної виконавчої влади, насамперед через систему місцевих державних адміністрацій.

Особливої актуальності набуває дослідження децентралізаційної реформи після 2014 року, що стала однією з наймасштабніших інституційних реформ в Україні. У результаті реформи було створено нову систему громад, змінено адміністративно-територіальний устрій базового та районного рівнів, посилено роль місцевих бюджетів тощо. Водночас децентралізація не усунула всіх проблем місцевого самоврядування. Конституційна частина реформи залишилася незавершеною, районні та обласні ради й надалі не мають повноцінних власних виконавчих органів, зберігається потреба в чіткому розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування та

органами державної виконавчої влади. Крім того, спроможність територіальних громад залишається нерівномірною, що проявляється у відмінностях їхньої фінансової бази, кадрового потенціалу, інфраструктурного розвитку та здатності самостійно забезпечувати потреби населення.

Додаткового значення проблема місцевого самоврядування набула в умовах російсько-української війни. З 2014 року частина територій України опинилася в умовах окупації, що поставило питання про особливості функціонування місцевої влади, правовий статус окремих територій, захист прав громадян і відновлення державного контролю. Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації у 2022 році територіальні громади стали важливим елементом стійкості держави.

Мета дослідження полягає у аналізі трансформації системи місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до поставленої мети визначено такі завдання дослідження:

- розкрити поняття, сутність і принципи місцевого самоврядування;
- охарактеризувати основні теорії місцевого самоврядування;
- проаналізувати процеси становлення сучасного місцевого самоврядування;
- визначити проблеми та суперечності реформування місцевого самоврядування у 2004-2013 роках;
- дослідити зміст, напрями та результати децентралізаційної реформи в Україні;
- з’ясувати особливості трансформації місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни.

Об’єктом дослідження є система місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є політико-правові та інституційні особливості трансформації системи місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації та сучасних безпекових викликів.

Методи дослідження. У процесі реалізації дослідження використано

комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Метод аналізу та синтезу застосовано для з'ясування сутності місцевого самоврядування, його принципів, ознак і функціонального значення. Історичний метод дав змогу простежити основні етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Системний метод використано для розгляду місцевого самоврядування як складової системи публічної влади. Структурно-функціональний метод дав можливість проаналізувати роль територіальних громад та представницьких інститутів місцевого самоврядування у механізмі місцевого управління. Порівняльний метод застосовано для зіставлення різних етапів реформування місцевого самоврядування, а також для виявлення відмінностей між централізованою та децентралізованою моделями організації влади. Нормативно-правовий метод використано для аналізу законодавчих актів, що регулюють сферу місцевого самоврядування.

Теоретичне та практичне значення роботи полягає в тому, що її положення та висновки можуть бути використані для подальшого вивчення проблем місцевого самоврядування, децентралізації та територіальної організації влади в Україні. Матеріали дослідження можуть бути корисними під час підготовки навчальних занять із політології, публічного управління, державного будівництва, місцевого самоврядування, а також при розробці навчально-методичних матеріалів.

Апробація. Результати кваліфікаційної роботи були апробовані на науковій конференції студентів і магістрантів за підсумками НДР (Кам'янець-Подільський, квітень 2026 р.). Тема доповіді: «Ключові принципи місцевого самоврядування».

Публікації. Окремі положення дослідження відображено у статті «Ключові принципи місцевого самоврядування», поданої до збірника наукових праць студентів історичного факультету «Філософ і я».

Структура роботи зумовлена метою та завданнями дослідження. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів,

висновків, списку використаних джерел та літератури. Обсяг основного тексту становить 51 сторінку. Список використаних джерел та літератури налічує 54 позиції.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття та сутність місцевого самоврядування

Однією з ключових інституційних ознак демократичної держави є розвинене місцеве самоврядування. Незалежно від рівня ефективності центральних органів влади, відсутність або слабкість самоврядних механізмів на місцях істотно знижує загальну результативність публічного управління. Саме через інститут місцевого самоврядування найбільш повно реалізується принцип народовладдя, зокрема у формі безпосередньої участі громадян у вирішені питань місцевого значення. Водночас цей інститут забезпечує взаємодію між особою, територіальною громадою та органами державної влади. Ефективне функціонування такої взаємодії передбачає належну координації їхньої діяльності, без чого досягнення цілей місцевого розвитку є ускладненим.

У різних державах, залежно від особливостей політичного устрою, форми правління, історичних та соціокультурних чинників, місцеве самоврядування набуває специфічних форм і термінологічних позначень. Зокрема, у країнах англосаксонської правової традиції поширеним є поняття «муніципальне управління», у Японії – «місцева автономія», у Франції – «територіальна децентралізація» [26, с. 7]. Така різноманітність відображає не лише відмінності в організації влади, а й особливості співвідношення між державою та місцевими спільнотами.

Історичні витоки місцевого самоврядування сягають античності. Одним із перших правових актів, що закріплював його елементи, вважається закон Юлія Цезаря під назвою «Lex municipalis» (45 р. до н.е.), який унормував організацію влади на місцевому рівні та започаткував використання терміна «муніципалітет». У Стародавньому Римі основою самоврядування виступали громади, а вищим органом були народні збори,

на яких обиралися муніципальні магістри. Останні здійснювали адміністративні та судові функції, а також формували муніципальні органи управління. Кожне місто мало власний муніципальний сенат, що складався зі ста членів [16, с. 353].

У подальшому розвиток ідей місцевим самоврядуванням був пов'язаний із трансформаціями європейських суспільств. Первинно під цим поняттям розуміли управління, що здійснювалось жителями певної території. Теоретичне осмислення самоврядування активізувалося в період європейських буржуазних революцій, коли воно почало асоціюватися з принципами виборності та представництва у вирішенні місцевих справ.

Сам термін «самоврядування» з'явився у XVIII столітті у Великій Британії та використовувався для характеристики такого стану державного устрою, за якого народ здійснює управління через систему представницьких органів, включаючи як місцевий рівень, так і парламент, діяльність яких не підлягає зовнішньому контролю. Згодом, під впливом ідей Великої французької революції, це поняття набуло нового змісту, акцентуючи на автономії общин (громад) щодо держави. Значний внесок у розвиток цієї концепції зробив барон фон Штейн (1757-1831), який розглядав самоврядуванні не лише як форму участі громадян в управлінні, а як прояв автономії спільнот, здатних самостійно вирішувати частину своїх справ [28].

У науковий обіг поняття «місцеве самоврядування» було введено у XIX столітті німецьким правознавцем Р. Гнейстом. Він визначав його як форму організації влади на місцях, за якої територіальні громади, що історично склалися, наділялися правом самостійно, в межах закону, вирішувати питання місцевого значення, залишаючись при цьому відносно незалежними від державної адміністрації [19, с. 16].

Таким чином, історичний розвиток місцевого самоврядування відображає поступову трансформацію уявлень про природу влади на місцях – від первинних форм громадської організації до інституціолізованої

системи публічного управління. Еволюція цього поняття тривала паралельно з розвитком цього інституту, що стало підґрунтям для формування різних теоретичних підходів до визначення співвідношення між державою, територіальною громадою та органами місцевої влади.

Подальша еволюція поняття місцевого самоврядування відбувалася паралельно з розвитком відповідних інституцій. У сучасній науковій літературі існує низка підходів до його визначення. Так, німецький правознавець Г. Еллінек трактував самоврядуванням як управління, що здійснюється посадовими особами, які не належать до професійного державного апарату, тобто як форму участі громадян у публічному управлінні [Див.: 12]. В енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Ефрона самоврядування визначається як управління певним колом справ безпосередньо зацікавленими громадянами або обраними ними органами без втручання сторонньої влади [3, с. 43]. На думку Д. Батракової таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, при якому господарськими та іншими справами адміністративно-територіальної одиниці керують мешканці, а не центральні органи влади.

Англійський дослідник П. Ашлей пов’язував місцеве самоврядування зі здійсненням повноважень місцевими жителями або їх представниками в межах, визначених законодавством або загальним правом [22]. Своєю чергою, Г. Холіс і К. Плоккер визначають місцеве самоврядування як право демократично організованої автономної одиниці субнаціонального рівня регулювати значну частину суспільних проблем в інтересах відповідної громади [43].

Розвиток теоретичних підходів суттєво вплинув на формування сучасних моделей місцевого самоврядування, зокрема й в Україні, де становлення самоврядних інститутів відбувалося в умовах трансформації політичної системи та демократизації публічного управління. У національному правовому полі України термін «місцеве самоврядування»

набув офіційного застосування після ухвалення 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [34]. Цей нормативний акт започаткував інституційне оформлення самоврядних засад на місцевому рівні, наділивши місцеві ради функціями, притаманними органам місцевого самоврядування.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення сутності місцевого самоврядування. Так, В. Кампо розглядає його як специфічну форму реалізації публічної влади, відмінну від державної, що виражає локальні, корпоративні інтереси територіальних громад на противагу загальнонаціональним інтересам, які репрезентує держава [14, с. 4]. В українських енциклопедичних виданнях місцеве самоврядування часто трактується як форма управління на місцях, що здійснюється обраними населенням органами в межах, визначених державою [45].

Дещо узагальнене визначення пропонують В. Журавський та інші дослідники, які розглядають місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади, що реалізується суб’єктами самоврядування шляхом вирішення питань місцевого значення в межах законодавства та не входить до системи органів державної влади [11, с. 496-497]. Водночас В. Сенчук акцентує на його ролі як необхідного чинника становлення демократичної держави, підкреслюючи значення самодіяльності та саморегуляції територіальних громад які діють у межах закону та несуть відповідальність за прийняті рішення [46, с. 20].

Подібної позиції дотримується Н. Камінська, яка визначає місцеве самоврядування як організаційну форму здійснення влади населенням на місцях, що передбачає самостійне, під власну відповідальність, вирішення громадянами питань місцевого значення з урахуванням історичних і локальних особливостей [13, с. 11]. У свою чергу, Д. Батракова підкреслює правову природу цього інституту, визначаючи його як гарантоване державою право територіальної громади вирішувати локальні питання шляхом формування

відповідних органів і делегування їм повноважень [3, с. 181].

Політологічний енциклопедичний словник трактує місцеве самоврядування як політико-правовий інститут, у межах якого управління місцевими справами здійснюється через самоорганізацію жителів територіальних громад за підтримки держави [27, с. 356]. Це визначення використовується також у працях А. Колодій [24, с. 776].

Важливим етапом у розвитку сучасного розуміння місцевого самоврядування стало прийняття Європейської Хартії місцевого самоврядування. Відповідно до її положень, місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад або обраних ними органів самостійно, під власну відповідальність, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів [10]. Ключовим принципом цього документа є принцип субсидіарності, який передбачає, що рішення мають прийматися на найближчому до громадян рівні, а втручання держави допускається лише за необхідності.

Зазначене розуміння було імплементоване у національне законодавство, зокрема в Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до цих актів, місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села, селища чи міста — самостійно або через створені органи та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [18; 33].

Отже, місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя характеризується наявністю специфічного суб’єкта – територіальної громади та об’єкта – питань місцевого значення, що випливають із потреб і інтересів населення. Його функціонування спрямоване на забезпечення належних умов життєдіяльності громадян і виступає невід’ємним елементом демократичної організації публічної влади. Сучасне розуміння місцевого самоврядування

виходить за межі виключно адміністративного або правового трактування. Воно розглядається як складний політико-правовий інститут, що забезпечує реалізацію народовладдя на локальному рівні, сприяє розвитку громадянського суспільства та виступає важливим механізмом демократизації державного управління. У сучасних умовах ефективність місцевого самоврядування дедалі більше визначається рівнем спроможності територіальних громад самостійно реагувати на соціально-економічні та безпекові виклики.

До функціональних ознак часто зараховують сукупність управлінських повноважень, що реалізуються безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці або через органи, інституційно відокремлені від державного механізму. Такий підхід акцентує увагу на змісті діяльності місцевого самоврядування, насамперед на його спроможності самостійно здійснювати управлінські функції у сфері місцевих справ.

Структурні ознаки, у свою чергу, характеризують організаційні форми реалізації місцевого самоврядування. До них належать: організація публічної влади на місцях, що передбачає самостійне вирішення населенням питань місцевого значення як безпосередньо, так і через обрані органи та посадових осіб; наявність інституційно оформленої системи органів місцевого самоврядування; а також існування форм прямого волевиявлення громадян, спрямованих на здійснення відповідних функцій. У сукупності ці ознаки відображають як інституційний, так і процедурний виміри функціонування місцевої влади.

Розвиваючи підходи до визначення сутнісних характеристик місцевого самоврядування, М. Корнієнко виокремлює низку його ключових ознак. По-перше, це визнання за територіальною громадою власних повноважень, що становлять основу її самостійності. По-друге, самостійність місцевої влади у межах цих повноважень. Важливою ознакою є організаційна відокремленість місцевого самоврядування в системі публічної влади, що забезпечує його

інституційну автономію. Не менш суттєвим є принцип відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, що виступає ключовим елементом демократичного контролю. До цього додається відсутність жорсткої ієрархічної вертикалі підпорядкування, що відрізняє місцеве самоврядування від системи державної адміністрації.

Окремо підкреслюється необхідність відповідності матеріально-фінансових ресурсів обсягу повноважень місцевої влади, без чого її ефективне функціонування є неможливим. Важливою характеристикою є також різноманітність організаційних форм місцевого самоврядування та право територіальної громади самостійно визначати структуру своїх органів. Серед інших ознак слід виділити державні гарантії місцевого самоврядування, виборність його органів на демократичних засадах, їхню періодичну змінюваність і підзвітність громаді, а також наявність судового захисту прав місцевого самоврядування [20, с. 17].

Узагальнюючи зазначені підходи, можна стверджувати, що місцеве самоврядування постає як складний багатовимірний інститут, який поєднує функціональні характеристики управлінської діяльності з чітко визначеною інституційною структурою, забезпечуючи тим самим ефективну реалізацію публічної влади на локальному рівні.

1.2. Основні теорії місцевого самоврядування

Теоретичні підходи до місцевого самоврядування дають змогу пояснити різні моделі його співвідношення з державою. У науковій літературі найбільш поширеними теоріями є громадівська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана. Зміст кожної із зазначених теорій визначається визнанням пріоритетного суб’єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності.

Першою, у XIX столітті, була обґрунтована теорія вільної громади, або

теорія природних прав громади. Вона спиралась на ідеї природного права та виходила з того, що громада історично передувала державі, а тому має власні невідчужувані права. Остання ж з'являється в результаті об'єднання громад з економічних і політичних мотивів. Тому вона повинна визнавати право вільного общинного самоврядування [15, с. 50].

Головними теоретиками теорії вільної громади були А. Токвіль, М. Лазаревський та О. Лабанд. Зокрема, на початку XIX століття А. Токвіль, розвиваючи ідеї природного права, обґрунтовував модель суспільства як системи вільних громад і асоціацій. У його розумінні саме громада є найбільш органічною формою об'єднання людей, що відповідає природі людини та забезпечує ефективну реалізацію її соціальних і політичних прав.

Основні положення цієї теорії були сформульовані французьким ученим Ж.-Г. Туре у 1790 році в доповіді, присвяченій реформі місцевого управління, а згодом знайшли відображення у Конституції Бельгії 1831 року. Відповідно до теорії вільної громади, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади визнавалося існування четвертої – муніципальної (комунальної) влади. Ключовою ідеєю цієї концепції є твердження про те, що право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення має природний і невідчужуваний характер, подібний до основоположних прав і свобод людини [53, с. 71].

Прихильники теорії вільної громади розглядали громаду як первинний соціальний інститут, що історично передує державі. У цьому контексті держава постає як результат об'єднання громад, а не як їх первинне джерело. Відповідно, територіальна громада наділяється правом самостійно вирішувати місцеві справи без втручання державної влади. Таким чином, місцеве самоврядування трактувалося як автономна публічна влада територіальної громади, відносно незалежна від держави.

Подальший розвиток концепцій місцевого самоврядування був пов'язаний із прагненням адаптувати ідеї автономії громади до умов

формування модерної держави та ускладнення системи суспільних відносин. Ці ідеї розвивалися межах громадівської теорії місцевого самоврядування, представниками якої були О. фон Гірке та В. Шеффнер. На відміну від теорії природних прав громади, у цій концепції акцент зміщується з природного характеру прав громади на недержавну природу її виникнення та функціонування. Держава, відповідно до цього підходу, лише визнає та гарантує права територіальних громад, але не створює їх. Громада розглядається як самостійне джерело публічної влади, що не належить державі, а існує паралельно з нею у формі так званої муніципальної влади.

В основі громадівської теорії лежить уявлення про місцеве самоврядування як управління насамперед місцевим господарством. Воно трактується як інститут громадянського суспільства, який функціонує відносно автономно та певною мірою протистоїть державі, подібно до того, як інтереси громадянського суспільства можуть відрізнятися від інтересів держави [15, с. 53].

Певною модифікацією громадівської теорії стала громадсько-господарська концепція, представники якої намагалися обґрунтувати правовий статус територіальної громади як суб'єкта, відмінного від держави, з акцентом на економічному змісті її діяльності. У межах цього підходу громада розглядається як складова громадянського суспільства, а місцеве самоврядування – як недержавний за своєю природою інститут, що здійснює управління у сфері місцевих, передусім господарських, питань, у які держава не повинна втручатися.

Громадівська теорія суттєво розширила уявлення про місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства, наголошуючи на самостійності територіальних громад у вирішенні локальних питань. Разом із тим надмірне акцентування на недержавній природі місцевого самоврядування певною мірою звужувало розуміння його ролі як складової системи публічної влади, що в подальшому зумовило формування альтернативних підходів.

Критика надмірної автономізації територіальних громад та необхідність забезпечення ефективного функціонування державного механізму сприяли формуванню концепцій, у межах яких місцеве самоврядування почало розглядатися як елемент системи державного управління. Так, у середині XIX століття сформувалася державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені Р. Гнейстом. Її концептуальною основою є ідея децентралізації державної влади та залучення територіальних громад до виконання частини державних функцій. У цьому контексті місцеве самоврядування розглядається як особлива форма організації державної влади на місцях, що ґрунтується на виборності органів та участі населення в управлінні. Сутність державницької теорії полягає у специфічному способі інтеграції місцевої спільноти в систему державного управління [20, с. 16].

Відповідно до державницького підходу, джерелом місцевого самоврядування є держава, що зумовлює функціональну єдність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас реалізація владних повноважень на місцевому рівні здійснюється не державними чиновниками, а представниками територіальних громад, які зацікавлені у ефективному вирішенні локальних питань. Прихильники цієї теорії визнавали необхідність певної автономії органів місцевого самоврядування, зокрема у правовій та фінансовій сферах.

Загалом державницька концепція виходить із того, що інститути місцевого самоврядування повинні діяти як в інтересах громади, так і в інтересах держави. Їхня організація та компетенція визначаються законодавством, а сфера діяльності значною мірою залежить від державної політики [15, с. 60-61]. Таким чином, місцеве самоврядування в межах цієї теорії постає як інтегрований елемент системи публічної влади, а не як повністю автономна структура.

На відміну від громадівських концепцій, державницька теорія акцентувала увагу на функціональній єдності публічної влади та необхідності

координації діяльності місцевих органів із загальнодержавною політикою.

Модифікацією громадівської та державницької концепцій місцевого самоврядування стала теорія муніципального дуалізму. В її основі лежить уявлення про подвійний характер муніципальної діяльності, що поєднує самостійне вирішення питань місцевого значення з одночасним виконанням окремих функцій держави на місцевому рівні. Відповідно, органи місцевого самоврядування є автономними у сфері власних, суто локальних справ, які не належать до кола загальнодержавних інтересів. Водночас у політичній та адміністративній сферах вони виступають як інститути державної влади, реалізуючи делеговані повноваження [24, с. 418].

У межах цієї теорії функції органів місцевого самоврядування традиційно поділяються на «власні» та «делеговані». Здійснюючи власні повноваження, органи місцевого самоврядування діють самостійно, керуючись виключно законом і не підпорядковуючись державним органам. Натомість реалізація делегованих повноважень відбувається під адміністративним наглядом держави, що забезпечує узгодженість місцевої та загальнодержавної політики.

Концепцію муніципального дуалізму у своїх працях розвивав М. Орзіх, який наголошував на доцільності поєднання громадівського та державницького підходів. На його думку, саме їхній синтез створює належні правові умови для функціонування місцевого самоврядування в межах конституційного порядку, запобігаючи як надмірній централізації, так і деструктивним проявам локального партикуляризму [23, с. 64].

Теорія муніципального дуалізму стала спробою поєднати переваги громадівського та державницького підходів, забезпечивши баланс між автономією територіальних громад і необхідністю збереження цілісності державного управління. Саме дуалістична модель сьогодні є найбільш поширеною у європейських демократичних державах, оскільки дозволяє органам місцевого самоврядування одночасно представляти інтереси громади

та брати участь у реалізації державної політики на місцевому рівні.

Отже, теоретичні концепції місцевого самоврядування дають інструменти для аналізу сучасної української практики. Громадівський підхід пояснює значення територіальної громади як первинного суб'єкта самоврядування. Державницький визначає потребу у законодавчому регулюванні й державних гарантіях. Дуалістичний обґрунтовує поєднання автономії та контролю, власних і делегованих повноважень, місцевих і загальнодержавних інтересів.

1.3. Принципи місцевого самоврядування

Принципи місцевого самоврядування становлять фундаментальні засади, на яких ґрунтується організація, діяльність і межі компетенції органів місцевої влади. Вони визначають не лише юридичну модель самоврядування, а й реальний характер взаємодії між територіальною громадою, місцевими радами, виконавчими органами та державою.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування принципи самоврядування визначаються національним законодавством кожної держави та, за можливості, закріплюються на конституційному рівні, що підкреслює їх фундаментальний характер [10].

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації принципів місцевого самоврядування. О. Батанов і В. Сметана виокремлюють поєднання державних і суспільних засад, єдність громадян відповідної території як суб'єктів і об'єктів управління, самостійність і незалежність кожного рівня місцевого самоврядування в межах компетенції, варіативність організаційних форм і механізмів, поєднання централізованого правового регулювання з локальною нормотворчістю, економічну та фінансову самостійність території, самофінансування та самозабезпечення, поєднання представницької та прямої демократії; системний характер організації місцевого самоврядування та узгодження місцевих і державних інтересів, інтересів особи й територіальної

громади [2, с. 100-101].

І. Грищенко вказує на групування принципів залежно від їхнього функціонального призначення: ті, що: забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування; визначають порядок формування територіальних громад; окреслюють обов'язки держави щодо місцевого самоврядування; гарантують підконтрольність і піднаглядність діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування державі; формують фінансово-економічну основу місцевого самоврядування; забезпечують обов'язковість рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування; гарантують стабільність його прав; передбачають можливість делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень [6, с. 87-88].

А. Дегтяр і О. Тесаловський акцентують увагу на організаційній відокремленості місцевого самоврядування у системі публічного управління, відповідності ресурсного забезпечення обсягу повноважень, різноманітті форм здійснення місцевого самоврядування, самостійності у вирішенні питань місцевого значення, дотриманні прав і свобод людини, законності й гласності, поєднанні колегіальності та єдиноначальності, представницької демократії з формами прямого волевиявлення, державних гарантіях, відповідальності органів і посадових осіб перед територіальною громадою [9, с. 14].

Попри відмінності у класифікаціях, більшість дослідників виокремлюють спільне коло засад, без яких місцеве самоврядування не може повноцінно функціонувати. До них належать народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання державних і місцевих інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами, державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, а також судовий захист його прав.

У науковій літературі зазначені принципи умовно поділяють на дві групи. До першої належать спеціальні принципи, які відображають

специфіку місцевого самоврядування та відрізняють його від місцевих органів державної виконавчої влади: виборність, колегіальність, підзвітність і відповідальність перед територіальною громадою, судовий захист. До другої групи відносять загальні принципи публічного управління, що поширюються й на інші інститути публічної влади: народовладдя, законність, гласність, поєднання державних і місцевих інтересів [26, с. 11].

Фундаментальним принципом місцевого самоврядування є автономія. Вона означає право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених національним законодавством [21, с. 7]. Автономія має кілька вимірів, зокрема правовий, організаційний та матеріально-фінансовий. Правова автономія передбачає наявність у органів місцевого самоврядування власних повноважень і можливість їх судового захисту. Відповідно до положень Хартії, ці повноваження мають бути повними та виключними, що передбачає невтручання з боку інших органів [10].

Організаційна автономія означає інституційну відокремленість органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати власну внутрішню структуру з урахуванням потреб територіальної громади. Матеріально-фінансова автономія передбачає наявність ресурсів, достатніх для реалізації повноважень [10]. Органи місцевого самоврядування мають право володіти, користуватися та розпоряджатися об’єктами комунальної власності, самостійно формувати й використовувати місцеві бюджети. Матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні ресурси та інші активи, що перебувають у власності територіальних громад [33].

Принцип народовладдя визначає демократичну природу місцевого самоврядування. Він реалізується через місцеві вибори, діяльність

представницьких органів, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян та інші форми участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Принцип законності означає, що органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачені чинним законодавством України. Законність одночасно обмежує свавілля місцевої влади та захищає її від незаконного втручання з боку інших суб'єктів.

Принцип гласності передбачає відкритість і прозорість діяльності органів місцевого самоврядування. Він вимагає інформування населення про прийняті рішення, результати діяльності, програми розвитку тощо. Це сприяє підвищенню довіри громадян та їх залученню до процесів управління.

Принцип колегіальності характеризує діяльність представницьких органів місцевого самоврядування як колективних інституцій. Рішення рад ухвалюються більшістю голосів на основі обговорення та голосування. Такий підхід забезпечує врахування різних позицій і підвищує обґрунтованість управлінських рішень.

Принцип виборності забезпечує демократичну легітимність місцевої влади. Органи та основні посадові особи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні [18].

Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою означає, що органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні звітувати перед населенням за результати своєї діяльності. Територіальна громада має право оцінювати ефективність рішень, впливати на місцеву політику, а в передбачених законом випадках – ініціювати дострокове припинення повноважень окремих органів чи посадових осіб [33].

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів передбачає необхідність узгодження інтересів територіальних громад із загальнодержавними пріоритетами під час вирішення питань місцевого значення. Його реалізація сприяє зміцненню взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також забезпечує баланс інтересів в процесі публічного управління.

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування передбачає створення державою належних правових, організаційних та фінансових умов для функціонування територіальних громад. Йдеться не про підпорядкування місцевого самоврядування державі, а про забезпечення його спроможності.

Принцип судового захисту полягає у можливості органів і посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду для захисту прав територіальних громад і власних повноважень. Він є важливою гарантією автономії, оскільки дозволяє протидіяти незаконному втручанню з боку органів державної влади або інших суб’єктів [33]. Без судового захисту принцип самостійності місцевого самоврядування не мав би реального механізму забезпечення.

Таким чином, принципи місцевого самоврядування утворюють цілісну систему. Автономія визначає простір самостійності громад; народовладдя – демократичну основу місцевої влади; законність – її правові межі; гласність – відкритість для населення; виборність і підзвітність – зв’язок із громадою; державна підтримка та судовий захист – гарантії стабільного функціонування. Саме взаємодія цих принципів створює нормативну й організаційну основу ефективного місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Становлення сучасного місцевого самоврядування в Україні

Становлення сучасного місцевого самоврядування в Україні доцільно розглядати не лише як послідовність нормативно-правових актів, а як тривалий процес пошуку балансу між двома логіками організації публічної влади: централізованою державно-адміністративною та самоврядною, орієнтованою на автономію територіальних громад. Саме ця суперечність визначила основні етапи розвитку місцевого самоврядування після завершення радянського періоду і пояснює, чому формальне закріплення самоврядних інститутів не завжди супроводжувалося їх реальною спроможністю.

Історичний розвиток місцевого самоврядування на українських землях охоплює кілька значних етапів: від античних міст-держав і княжої доби до литовсько-польського, козацько-гетьманського, імперського, доби Української Народної Республіки, радянського та сучасного періодів. Однак для аналізу сучасної моделі ключове значення має саме рубіж 1980-1990-х років, коли почався демонтаж радянської системи місцевих рад як нижчої ланки єдиної державної влади та поступове формування самостійного місцевого рівня публічного управління.

Завершення радянського етапу розвитку місцевого самоврядування пов’язується з прийняттям 9 квітня 1990 року Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» [30]. У цьому нормативному акті вперше на загальносоюзному рівні місцеве самоврядування було визначено як форму самоорганізації громадян, спрямовану на вирішення питань місцевого значення безпосередньо або через обрані органи, з урахуванням інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі належної матеріально-

фінансової бази. Значення цього закону полягало не стільки у створенні повноцінної системи самоврядування, скільки у легалізації самої ідеї відносної автономії місцевого рівня від державної вертикалі.

Початок становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні більшість дослідників пов’язують із виборами березня 1990 року, коли одночасно з формуванням Верховної Ради України відбулися перші альтернативні вибори до місцевих рад. Попри те, що значна частина депутатського корпусу залишалася пов’язаною з Комуністичною партією, у низці регіонів сформувалися демократичні депутатські групи, які сприяли поступовій трансформації місцевих рад у більш автономні та політично активні інститути. Саме в цей період ради поступово почали перетворюватися з елементів централізованої системи управління на інститути, здатні артикулювати локальні та регіональні інтереси.

Якісно новий етап розвитку місцевого самоврядування розпочався з ухвалення 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [35]. У ньому місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян, спрямована на самостійне вирішення питань місцевого життя як безпосередньо, так і через обрані органи, на основі законодавства та власної фінансово-економічної бази. Вперше було закладено правові передумови комунальної власності, відокремлення місцевих бюджетів від державного бюджету, розширення фінансової самостійності територіальних громад, а також можливості встановлення місцевих податків [26, с. 34-35].

Водночас цей закон містив внутрішню концептуальну суперечність: місцеві ради одночасно визначалися як органи державної влади і як основна ланка місцевого самоврядування. Така подвійна правова природа зумовлювала їх включеність до двох різних систем – державного управління та самоврядності. Зокрема, законодавство передбачало, що ради та їх виконавчі органи є державними органами місцевого самоврядування, що створювало

певну невизначеність у їхньому статусі [35]. Крім того, повноваження щодо дострокового припинення діяльності рад належали виключно парламенту, що обмежувало реальну автономію місцевого рівня.

Подальший розвиток правового регулювання місцевого самоврядування був пов’язаний із прийняттям 26 березня 1992 року нової редакції закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [34]. У ньому місцеве та регіональне самоврядування було закріплено як основу демократичної організації влади в Україні. Відповідно до цього закону, місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, тоді як регіональне самоврядування охоплювало ширший рівень – райони і області.

Після проголошення незалежності України особливого значення набуло питання розмежування місцевого самоврядування і державної виконавчої влади. Ліквідація монопольної ролі Комуністичної партії України у 1991 році усунула ключовий механізм централізованого політичного контролю, однак поставила проблему створення нової державної вертикалі на місцях. Саме в цьому контексті у 1992 році було запроваджено інститут представника Президента України, який відповідно до Закону України «Про представника Президента України» [37], визначався найвищою посадовою особою державної виконавчої влади на відповідній території та очолював місцеву державну адміністрацію.

Запровадження цього інституту суттєво змінило баланс владних повноважень на місцевому рівні. Воно спричинило невизначеність правового статусу обласних рад, обмежило їхню реальну спроможність впливати на регіональну політику та поставило під сумнів розвиток самоврядних засад. Місцеві ради, формально зберігаючи ознаки органів самоврядування, фактично опинилися у залежності від державної виконавчої влади [5, с. 16].

Формування інституту представників Президента було спрямоване на

остаточний демонтаж радянської системи місцевого управління та створення нової адміністративної вертикалі. Передбачалося, що державне управління на місцях здійснюватиметься через систему місцевих державних адміністрацій, тоді як участь громадян у вирішенні локальних питань реалізовуватиметься в обмежених межах через органи місцевого самоврядування. Водночас така модель породила значні суперечності. За оцінкою Б. Руснака, так званий «новин дуалізм» – співіснування місцевого та регіонального самоврядування з інститутом президентського представництва – зумовив посилення конкуренції між посадовими особами та загострив конфлікти між органами самоврядування і державною адміністрацією [25, с. 6].

Разом із тим інститут представників Президента не зміг сформувати в регіонах потужні центри політичного впливу. Це дало змогу керівникам місцевих представницьких органів зберегти, а подекуди й посилити власні позиції. Для цього періоду були характерними численні конфлікти між обласними радами та главами місцевих адміністрацій, що відображало боротьбу за домінування на регіональному рівні.

Спробою подолати цей дуалізм стало ухвалення Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [41] у лютому 1994 року. Закон визнавав ради всіх рівнів визнавалися органами місцевого самоврядування, передбачав прямі вибори їх голів і відновлював виконавчі комітети, які очолювали відповідні голови рад. Закон також передбачав припинення діяльності місцевих державних адміністрацій, що фактично означало демонтаж вертикалі державної виконавчої влади на місцях. Прямі вибори голів рад у 1994 році надали місцевим лідерам додаткової політичної легітимності у протистоянні з губернаторами, які призначалися Президентом. Ці вибори сприяли формуванню нових регіональних політичних лідерів [52, с. 92].

Органи місцевого самоврядування отримали широкі повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. Через відновлені виконавчі

комітети вони фактично здійснювали виконавчу владу на відповідних територіях, а представницькі та виконавчі функції концентрувалися навколо єдиного керівника – голови ради. Однак ця система не забезпечила повної автономії, оскільки зберігалася можливість втручання центральної влади. Зокрема, Верховна Рада України мала право скасовувати рішення місцевих рад і припиняти їхні повноваження, що суттєво обмежувало реальну самостійність місцевого рівня.

У середині 1990-х років в Україні відбулося нове посилення державної виконавчої вертикалі, що значною мірою було зумовлене слабкістю політично фрагментованого парламенту. У травні 1995 року було прийнято Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який фактично відновив модель місцевого управління, близьку до редакції 1992 року. Відповідно до цього закону, первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні громади сіл, селищ і міст, а їхньою територіальною основою – відповідні населені пункти [17].

За ініціативи Л. Кучми було трансформовано виконавчі комітети обласних і районних рад у місцеві державні адміністрації та запроваджено посади їхніх голів. Характерною особливістю цього процесу стало суміщення посад: голови відповідних рад одночасно очолювали адміністрації. Проте практика засвідчила, що навіть за таких умов голови адміністрацій не стали єдиними політичними центрами в регіонах, а конкуренція між різними суб'єктами місцевої влади зберігалася.

Принципово новий етап у розвитку місцевого самоврядування пов'язаний із прийняттям Конституції України, яка надала місцевому самоврядуванню конституційний статус і закріпила його як одну з основ конституційного ладу держави. Конституція визначила місцеве самоврядування як одну з ключових форм реалізації народовладдя. Стаття 140 визначила право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також передбачила можливість створення органів

самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних та інших – із передачею їм частини компетенції фінансових ресурсів і майна [18]. Це стало важливим кроком до розвитку механізмів локальної демократії та залучення населення до безпосереднього управління справами громади.

Водночас Конституція України зберегла складну модель співвідношення місцевого самоврядування і державної виконавчої влади. Районні й обласні ради отримали статус органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад, однак не були наділені власними виконавчими органами. Виконавчу владу на рівні районів і областей продовжили здійснювати місцеві державні адміністрації. Це заклало довгострокову інституційну асиметрію: базовий рівень місцевого самоврядування отримав власні виконавчі органи, а регіональний рівень залишився залежним від державних адміністрацій. Саме ця асиметрія надалі стала однією з причин постійних дискусій про необхідність конституційної реформи місцевого самоврядування.

Подальший розвиток інституційних засад місцевого самоврядування пов’язаний із прийняттям 21 травня 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему, принципи організації та діяльності місцевого самоврядування, а також правовий статус і відповідальність його органів та посадових осіб. Його ключове значення полягало в тому, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування було визнано територіальну громаду [24, с. 434].

Закон 1997 року запровадив низку важливих інституційних механізмів: інститут сільського, селищного і міського голови; розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; право територіальних громад сусідніх сіл добровільно об'єднуватися в одну громаду з утворенням спільних органів самоврядування та обранням єдиного сільського голови [33]. Водночас реалізація цього права була прив’язана до місцевих референдумів, що в умовах

недосконалості відповідного законодавства суттєво обмежувало практичні можливості добровільного об’єднання громад.

Важливим зовнішнім орієнтиром для розвитку української моделі стала Європейської хартії місцевого самоврядування, підписана 6 листопада 1996 року і ратифікованої 15 липня 1997 року. Хартія закріпила ключові принципи місцевого самоврядування, зокрема автономію територіальних громад, їхню фінансову самостійність та необхідність дотримання принципу субсидіарності [10]. Ратифікація Хартії засвідчила європейський вектор розвитку української муніципальної системи, однак одночасно виявила розрив між проголошеними стандартами та реальною практикою функціонування місцевої влади.

У 1999 році було ухвалено Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності цих органів, а також їх взаємодію з органами місцевого самоврядування [24, с. 434]. Формально закон передбачав партнерський характер відносин між самоврядуванням і державною виконавчою владою, проте на практиці місцеві державні адміністрації, особливо на обласному рівні, зберегли домінуючі позиції, оскільки вони втручались у діяльність органів самоврядування. Це обмежувало реальну автономію самоврядних органів і підтримувало залежність місцевого розвитку від рішень центральної влади.

Концептуальні засади подальшого реформування були окреслені в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року. Вона передбачала комплексну модернізацію системи управління, зокрема, реформа створення належного законодавчого й ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою, розвиток об’єднань територіальних громад, оптимізацію регіонального рівня управління та раціоналізацію функцій місцевих державних адміністрацій [42].

Отже, у 1990-х роках було закладено правові та організаційні засади сучасного місцевого самоврядування в Україні: визнано територіальну

громаду первинним суб'єктом, створено системи місцевих рад і голів, запроваджено окремі інструменти безпосередньої демократії, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Водночас сформована модель залишалася внутрішньо суперечливою. Її слабкими місцями були неповне розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і державною виконавчою владою, відсутність власних виконавчих органів у районних та обласних рад, залежність місцевих бюджетів від центру, фрагментованість територіальних громад і недостатня інституційна спроможність базового рівня.

2.2. Проблеми та суперечності реформування місцевого самоврядування у 2004-2013 роках

Період 2004-2013 років у розвитку місцевого самоврядування доцільно характеризувати як етап нереалізованих реформ. На відміну від 1990-х років, коли формувалася базова нормативна основа муніципальної системи, у цей період головна проблема полягала не у відсутності концепцій, а в нездатності політичних інститутів забезпечити їх послідовну імплементацію. Майже всі проєкти реформування виходили з подібних ідей: укрупнення територіальних громад, посилення фінансової спроможності базового рівня, створення виконавчих органів районних та обласних рад, розмежування повноважень і трансформація місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи. Однак політична нестабільність, конкуренція центральних і регіональних еліт та небажання втрачати адміністративний контроль блокували практичну реалізацію цих рішень.

Першою масштабною спробою подолати інституційну неповноту української моделі стала конституційна реформа 2004 року. 8 грудня 2004 року Верховна Рада України попередньо схвалила проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-1, який передбачав істотне оновлення системи місцевого самоврядування. Серед ключових положень

законопроекту були: запровадження територіальної громади як базової адміністративно-територіальної одиниці; визначення громади як основного рівня функціонування місцевого самоврядування; розширення повноважень органів районного та обласного рівнів, включаючи право створювати власні виконавчі органи.

Ці положення були важливими, оскільки спрямовували реформу на усунення головної конституційної асиметрії – відсутності виконавчих органів у радах регіонального рівня. Попри позитивний висновок Конституційного Суду України, законопроект не був повторно розглянутий парламентом, а отже не набув чинності. Унаслідок цього можливість інституційно завершити регіональний рівень місцевого самоврядування була втрачена [15, с. 132-133].

У 2005 році було запропоновано нову концепцію адміністративно-територіальної реформи зорієнтовану на підвищення доступності та якості публічних послуг. Проєкт Закону «Про територіальний устрій України», передбачав формування трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада-район-регіон. Така модель мала забезпечити чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади, формування фінансово спроможних громад, ліквідацію районних державних адміністрацій і трансформацію обласних адміністрацій у контрольно-наглядові органи [42].

З погляду принципу субсидіарності ця модель була логічною. Більшість послуг мала надаватися на найближчому до громадянина рівні, а вищі рівні повинні були виконувати лише ті функції, які неможливо ефективно реалізувати на базовому рівні. Проте реформа зіткнулася з опором місцевих еліт, які побоювалися втрати політичного впливу та контролю над ресурсами. Додатковими перешкодами стали відсутність належного фінансового забезпечення, недостатня комунікація з населенням і брак стабільної парламентської підтримки. У результаті реформа 2005 року залишилася на рівні проєктних напрацювань.

У період діяльності уряду Ю. Тимошенко питання адміністративно-

територіальної реформи координував віце-прем’єр-міністр Р. Безсмертний. Запропонований ним варіант передбачав укрупнення територіальних громад, перетворення району на допоміжний субсидіарний рівень самоврядування, ліквідацію районних державних адміністрацій і створення виконавчих органів обласних рад [4]. Цей підхід загалом відповідав європейській логіці децентралізації, оскільки переносив центр вирішення повсякденних питань на базовий рівень і мав зменшити дублювання функцій між державними адміністраціями та органами самоврядування.

Однак навіть наявність концептуально обґрунтованих пропозицій не забезпечила їх реалізації. Реформа не була достатньо підготовлена інституційно: не було сформовано стійкої коаліції прихильників змін, не проведено належного роз’яснення для громад і місцевих лідерів, не створено переконливого механізму фінансової компенсації ризиків для слабших територій. Через це адміністративно-територіальна реформа почала сприйматися не як інструмент розвитку громад, а як потенційна загроза для існуючої системи місцевих інтересів.

Декларативний характер мала й політика уряду В. Януковича у 2006-2007 роках. Питання реформування місцевого самоврядування залишалося у політичному порядку денному, однак було позбавленим системності. Зокрема, віце-прем’єр-міністр В. Рибак публічно визнавав відсутність цілісної концепції реформування цієї сфери [44, с. 221]. Водночас окремі політичні актори, зокрема О. Мороз, підтримувати ідеї посилення регіонального рівня, створення виконавчих органів обласних рад, ліквідації районних та обмеження функцій обласних державних адміністрацій, а також розширення можливостей добровільного об’єднання територіальних громад [1, с. 19].

Певним поступом у напрямі зміцнення місцевого самоврядування стала Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Кабінетом Міністрів України. Вона визначала ключові напрями посилення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема: удосконалення міжбюджетних відносин,

децентралізацію бюджетного управління, запровадження середньострокового бюджетного планування, посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних ресурсів [39]. Значення Концепції полягало у переведенні дискусії про самоврядування з суто інституційної площини у фінансову: без власних доходів і прогнозованих бюджетних ресурсів територіальна громада не може бути реально самостійним суб'єктом.

Після повторного формування уряду Ю. Тимошенко у 2007 році було задекларовано намір активізувати адміністративно-територіальну реформу. Її реалізація покладалася на Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, очолюване В. Куйбідою. Для координації роботи було створено міжвідомчу робочу групу, яка підготувала проєкт Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, у якому були окреслені принципи формування адміністративно-територіальних одиниць, їх типологія, засади організації публічної влади на різних рівнях та також етапи законодавчого забезпечення реформи.

Концепція 2008-2009 років передбачала вирішення низки системних проблем, які накопичувалися з 1990-х років. Так, зокрема передбачалося забезпечення збалансованості місцевих бюджетів; створення умов для ефективного регіонального розвитку шляхом укрупнення територіальних громад; зменшення корупційних ризиків у сфері управління земельними ресурсами; запровадження комплексного планування розвитку територій; підтримку розвитку сільської місцевості; спрощення механізмів вирішення соціальних та інфраструктурних проблем; підвищення керованості територій і чітке розмежування повноважень між рівнями влади; створення передумов для проведення суміжних реформ, зокрема у сферах земельних відносин, оподаткування та соціального забезпечення [44, с. 423-424]. Вивчався також досвід іноземних держав, передусім Польщі та Данії, які успішно реалізували подібні реформи.

Попри значний обсяг підготовчої роботи, реформа так і не була реалізована. Її заблокували відсутність політичного консенсусу між Кабінетом Міністрів України, Президентом України та Верховною Радою України, а також небажання ключових політичних акторів ініціювати масштабні інституційні зміни напередодні президентських виборів. Таким чином, реформування місцевого самоврядування в цей період залишалося на рівні концептуальних напрацювань, не отримавши належної імплементації.

У 2010-2012 роках в Україні посилилася тенденція до централізації державної влади. Було скасовано окремі урядові рішення щодо затвердження концепції реформи місцевого самоврядування та плану заходів з її реалізації. Фінансова підтримка регіонів дедалі більше залежала від політичної лояльності до центральної влади, що фактично означало перехід до ручного режиму розподілу ресурсів. Ідеї децентралізації зберігалися переважно на декларативному рівні, зокрема у Національному плані дій на 2011-2012 роки, який, однак, не був належним чином реалізований [49].

У 2011 та 2013 роках з’являлися нові проєкти реформування місцевого самоврядування, однак їх доля також була типовою для всього періоду: наявність програмних формулювань не супроводжувалося політичною готовністю до перерозподілу повноважень і ресурсів на користь громад. У липні 2013 року було видано указ «Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», який передбачав поетапну реалізацію реформи: підготовчий етап (2013-2015 рр.) та основний (2015-2020 рр.). Його метою проголошувалося підвищення якості життя населення через формування ефективної системи управління, сталий територіальний розвиток, розмежування повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, а також посилення організаційної та фінансової спроможності територіальних громад [48, с. 32].

Проте фактичний розвиток системи публічної влади у 2010-2013 роках відбувався у протилежному напрямі. Замість децентралізації посилювався

адміністративний контроль центру, зберігалася залежність місцевих бюджетів, не було подолано фрагментованості територіальних громад, а дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування залишалося одним із головних джерел управлінської неефективності. Недостатня прозорість діяльності окремих органів місцевого самоврядування та корупційні ризики у сфері земельних і бюджетних ресурсів додатково знижували довіру до реформи.

Станом на 2013 рік українська модель місцевого самоврядування залишалася незавершеною. Як зазначає Н. Кондрацька, така ситуація була зумовлена комплексом взаємопов'язаних чинників – правових, політичних, інституційних, функціонально-компетентнісних, організаційних, економічних, адміністративно-територіальних і соціально-психологічних [15, с. 133].

Отже, у 2004-2013 роках в Україні сформувався парадокс реформування місцевого самоврядування: концептуальні рішення були неодноразово запропоновані, але не реалізовані. Головними причинами цього стали відсутність політичного консенсусу, побоювання центральної влади втратити контроль над територіями, опір частини місцевих еліт, слабка комунікація реформи з громадянами та відсутність належного фінансового забезпечення. У підсумку до 2014 року Україна підійшла з накопиченим комплексом системних дисфункцій, що створило потребу в новій хвилі децентралізації, спрямованій уже не лише на корекцію окремих інститутів, а на перебудову всієї територіальної організації влади.

РОЗДІЛ 3. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

3.1. Децентралізаційна реформа та формування спроможних територіальних громад

Децентралізаційна реформа 2014-2020 років стала відповіддю на системні суперечності, що накопичилися в українській моделі місцевого самоврядування у попередні десятиліття. Її передумовами були надмірна централізація управлінських рішень, фрагментованість адміністративно-територіального устрою, слабка фінансова база більшості громад, дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також недостатня якість і доступність публічних послуг на базовому рівні. Як слушно зазначає С. Серьогіна, чинна на той час модель організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, однак фактично вичерпала свій потенціал і почала стримувати не лише розвиток самого інституту місцевого самоврядування, а й територіальний розвиток держави загалом [47, с. 47].

Саме тому реформа мала не лише адміністративно-територіальний, а й політико-інституційний характер. Її зміст полягав у переході від моделі дрібних і ресурсно неспроможних місцевих рад до моделі спроможних територіальних громад, які отримують широкі повноваження, прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, власну управлінську інфраструктуру та більшу відповідальність за місцевий розвиток. У цьому сенсі децентралізація стала не просто технічним укрупненням громад, а спробою перерозподілу влади, ресурсів і відповідальності між центром та місцевим рівнем.

Нормативною основою реформування стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні,

схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від l квітня 2014 року. У ній було прямо визначено, що переважна більшість територіальних громад через надмірну подрібненість і слабку матеріально-фінансову базу не спроможна повноцінно виконувати повноваження органів місцевого самоврядування. Метою Концепції стало формування ефективного місцевого самоврядування, здатного забезпечити належне життєве середовище, доступні публічні послуги, розвиток форм прямого народовладдя та узгодження інтересів територіальних громад і держави [40].

Концепція заклала кілька ключових напрямів перетворень: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою «область-район-громада»; забезпечення повсюдності місцевого самоврядування; передача значної частини повноважень від місцевих державних адміністрацій до виконавчих органів місцевих рад; розмежування компетенцій відповідно до принципу субсидіарності; посилення фінансової самостійності громад; створення дієвих механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Водночас уже на етапі формування концептуальних засад реформи проявилася її подвійна природа. З одного боку, держава декларувала розширення автономії громад і передання їм ресурсів. З іншого боку, зберігалася потреба у державному нагляді за законністю рішень органів місцевого самоврядування, особливо в умовах безпекових ризиків та політичної нестабільності. Саме тому в конституційних пропозиціях 2015 року особливе місце посідав інститут префектів, який мав замінити місцеві державні адміністрації у їхньому традиційному вигляді та виконувати переважно наглядово-координаційні функції.

Важливою складовою реформи стало визначення кола її суб’єктів. До них належали Верховна Рада України, зокрема її комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; Президент України та створені при ньому дорадчі органи; Кабінет Міністрів України та

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та органи самоорганізації населення; асоціації органів місцевого самоврядування та інші інститути громадянського суспільства (громадські організації, благодійні фонди, місцеві засоби масової інформації); міжнародні організації та партнери України, зокрема Рада Європи, Європейський Союз, ООН, а також програми підтримки реформ місцевого самоврядування і децентралізації з боку міжнародних партнерів [50]. Така багатосуб'єктність мала позитивне значення, оскільки забезпечувала широку експертну й організаційну підтримку реформи. Водночас вона ускладнювала вироблення єдиної політичної лінії, адже різні учасники процесу по-різному бачили межі автономії громад, роль районного й обласного рівнів, а також майбутній статус державних адміністрацій.

Початковий етап децентралізації був тісно пов'язаний із конституційною реформою. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 року передбачав закріплення громади як первинної одиниці адміністративно-територіального устрою, створення виконавчих органів районних та обласних рад, вилучення з Конституції положень про місцеві державні адміністрації та запровадження інституту префектів. Декілька громад мали утворювати район, а Автономна Республіка Крим та області – регіони України [29]. Верховна Рада України ухвалила цей законопроект у першому читанні, однак подальше конституційне завершення реформи не відбулося. Унаслідок цього децентралізація розвивалася переважно через зміни до звичайного законодавства та бюджетно-фінансові механізми.

Одним із базових законів став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який започаткував процес формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ і міст [32]. Закон

визначив принципи об’єднання громад: конституційність і законність, добровільність, економічну ефективність, державну підтримку, повсюдність місцевого самоврядування, прозорість, відкритість і відповідальність. Його значення полягало в тому, що громада почала розглядатися не лише як територіальна спільнота жителів, а і як управлінська та ресурсна одиниця, здатна самостійно забезпечувати базові послуги.

Паралельно був ухвалений Закон України «Про засади державної регіональної політики», який визначив правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади регіонального розвитку [31]. Його поява була важливою, оскільки децентралізація не могла обмежуватися лише переданням повноважень громадам. Вона вимагала формування нової логіки регіональної політики, заснованої на стратегічному плануванні, міжмуніципальному співробітництві, підтримці проблемних територій та узгодженні місцевих стратегій із загальнодержавними пріоритетами.

Практична реалізація Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» була зумовлена масштабною фрагментарністю базового рівня місцевого самоврядування. На початку реформи в Україні існували тисячі малочисельних сільських рад, значна частина яких не мала достатньої фінансової, кадрової та інфраструктурної бази для виконання навіть базових повноважень. У багатьох випадках місцеві ради представляли кілька населених пунктів, але не мали власних виконавчих органів, комунальних підприємств або достатньої податкової бази. Такий стан об’єктивно знижував якість публічних послуг і посилював залежність територій від районних та обласних органів влади.

Процес добровільного об’єднання мав кілька функцій. По-перше, він створював більші за розміром і ресурсами громади, здатні утримувати заклади освіти, культури, первинної медицини, адміністративні центри, комунальну інфраструктуру. По-друге, він формував нові локальні політичні центри, у яких місцева рада, голова громади та виконавчий комітет

отримували реальні інструменти управління. По-третє, він змінював відносини між громадянами та владою, оскільки відповідальність за значну частину повсякденних питань переходила ближче до жителів громади.

Суттєвою інституційною новацією стало запровадження інституту старост. Староста мав представляти інтереси жителів сіл і селищ, що увійшли до складу об’єднаної громади, у виконавчих органах ради громади; сприяти підготовці документів; брати участь у бюджетному плануванні щодо відповідного населеного пункту; вносити пропозиції щодо діяльності комунальних підприємств, установ та організацій [33]. Значення цього інституту полягало в тому, що він мав пом’якшити ризик віддалення влади від малих населених пунктів після укрупнення громад. Водночас ефективність залежала від реального обсягу їхніх повноважень, доступу до інформації та здатності впливати на бюджетні рішення громади.

Перші результати добровільного об’єднання засвідчили динамічний характер реформи. Якщо станом на червень 2016 року було створено 172 об'єднані територіальні громади, до складу яких увійшли 794 місцеві ради, то на початок 2018 року кількість ОТГ зросла до 699, об’єднавши 3264 колишні місцеві ради, у яких проживали близько 6 млн осіб [7]. Такі показники свідчили про поступове формування нової територіальної основи місцевого самоврядування. Водночас добровільний характер об’єднання мав і обмеження: частина громад зволікала з приєднанням, а окремі місцеві еліти сприймали реформу як загрозу втрати політичного та ресурсного контролю.

Бюджетна децентралізація стала одним із головних чинників успіху реформи. Її зміст полягав у розширенні доходної бази місцевих бюджетів, запровадженні прямих міжбюджетних відносин для об’єднаних громад, збільшенні частки місцевих податків і зборів, а також у спрямуванні державної підтримки на інфраструктурний розвиток громад. Уже з 2016 року в державному бюджеті передбачалися кошти Державного фонду регіонального розвитку, субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ та

субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій [51, с. 5]. Саме фінансове підкріплення надало реформі практичного змісту, адже без ресурсів передані повноваження залишалися б декларативними.

Завдяки інфраструктурній субвенції та коштам Державного фонду регіонального розвитку громади отримали можливість реалізовувати проєкти, які раніше були для них недоступними: ремонтувати дороги, модернізувати школи й дитячі садки, оновлювати медичні заклади, створювати центри надання адміністративних послуг, розвивати комунальну інфраструктуру. Це дало змогу продемонструвати громадянам відчутні результати децентралізації. Водночас виникли й нові виклики: потреба у стратегічному плануванні, підготовці якісних проєктних заявок, прозорому використанні коштів, професіоналізації управлінського апарату громад.

У 2020 році реформа перейшла від переважно добровільного етапу до етапу адміністративного завершення нової територіальної основи. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, а 17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила постанову «Про утворення та ліквідацію районів». У результаті було сформовано 1469 територіальних громад, які покривають усю територію держави, та 136 районів замість попередніх 490 [8]. Це стало принциповим етапом інституційного оформлення децентралізації, оскільки місцеві вибори 25 жовтня 2020 року відбулися вже на новій територіальній основі.

Разом із тим адміністративне завершення реформи не означало повного розв'язання всіх проблем місцевого самоврядування. По-перше, залишилася незавершеною конституційна частина реформи, зокрема питання виконавчих органів районних та обласних рад і моделі державного нагляду за законністю актів місцевого самоврядування. По-друге, нові райони значною мірою втратили попереднє управлінське значення, але

остаточна модель їхньої ролі в системі публічної влади залишилася недостатньо визначеною. По-третє, спроможність громад виявилася нерівномірною: великі міські й приміські громади отримали значно кращі стартові умови, ніж віддалені сільські, гірські або депресивні території.

Отже, децентралізаційна реформа 2014-2020 років створила нову територіальну, фінансову та інституційну основу місцевого самоврядування. Її ключовим результатом стало формування спроможних територіальних громад як базового рівня публічної влади. Водночас незавершеність конституційних змін, нерівномірність ресурсної бази громад і невизначеність ролі районного рівня засвідчили, що реформа потребувала подальшого інституційного розвитку, особливо в умовах безпекових викликів.

3.2. Трансформація місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни

Окремим виміром трансформації місцевого самоврядування в Україні став вплив російсько-української війни. Якщо децентралізаційна реформа була спрямована на розширення автономії територіальних громад, передачу їм повноважень і ресурсів, то збройна агресія російської федерації поставила перед державою інше завдання – поєднати розвиток місцевої демократії з необхідністю збереження територіальної цілісності, конституційного порядку та безпеки громадян.

Починаючи лютого 2014 року окупація АР Крим та деяких районів Донецької і Луганської областей спричинила фактичну неможливість здійснення українською владою повного контролю над відповідними територіями. Це створило якісно нову ситуацію для місцевого самоврядування, відповідно до якої частина територіальних громад опинилася поза повноцінною юрисдикцією України, а питання організації місцевої влади набуло не лише адміністративного, а й безпекового та реінтеграційного значення.

Правовою реакцією держави на ці виклики стало ухвалення Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [36], який набув чинності 18 жовтня 2014 року. Його призначення полягало у встановленні тимчасового порядку організації місцевого самоврядування на окремих територіях Донецької та Луганської областей з метою нормалізації ситуації, відновлення правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян, створення умов для повернення жителів до місць постійного проживання та подальшої реінтеграції цих територій.

У статті 1 Закону було визначено, що особливий порядок місцевого самоврядування запроваджувався тимчасово, на три роки з дня набрання ним чинності. При цьому межі окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей мали визначалися рішенням Верховної ради України [36]. Отже, законодавець намагався поєднати гнучкість політико-правового врегулювання з формальним збереженням контролю парламенту над територіальними межами дії особливого режиму.

Важливою особливістю цього правового режиму було те, що він не створював звичайної моделі місцевого самоврядування, а запроваджував винятковий механізм для територій, охоплених збройним конфліктом. Саме тому його положення стосувалися не лише організації місцевих рад. а й мовної політики, особливостей проведення виборів, гарантій повноважень місцевих посадових осіб, соціально-економічного відновлення територій, а також питань громадського порядку [36].

Дискусійним блоком Закону були норми, пов’язані з гарантуванням мовного самовизначення жителів окремих районів Донецької та Луганської областей. Закон передбачав право вільного користування російською та іншими мовами у суспільному й приватному житті, а також сприяння їх використанню у сфері освіти, засобах масової інформації, діяльності органів влади, судочинстві, економічній і соціальній сферах [36]. У політичному сенсі

ці положення мали знизити напруженість у регіоні, однак водночас вони посилювали суспільні дискусії щодо меж допустимих поступок в умовах зовнішньої агресії.

Особливого значення набували положення щодо позачергових місцевих виборів. Закон передбачав, що повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на таких виборах, не можуть бути достроково припинені, а самі вибори мати бути проведені за спеціально визначеною процедурою. До того ж, в окремих районах Донецької та Луганської областей, відповідно до законодавства, запроваджувався особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачав участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань [36]. Проте практична реалізація цих норм була неможливою без попереднього відновлення безпекових умов, контролю над територією та забезпечення дії Конституції і законів України.

У фінансово-економічній площині Закон передбачав можливість укладення угод між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей щодо їх економічного, соціального й культурного розвитку. Також передбачалося запровадження спеціального економічного режиму, спрямованого на відновлення промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, створення робочих місць і залучення інвестицій [36]. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося не лише як політико-правовий інститут, а й як інструмент майбутньої відбудови та реінтеграції територій.

Найбільш чутливою з погляду безпеки була норма про можливість створення загонів народної міліції за рішенням місцевих рад. Відповідно до Закону, такі загони мали формуватися на добровільних засадах із числа громадян України, які постійно проживали у відповідних населених пунктах, а координація їхньої діяльності покладалася на сільських, селищних або

міських голів [36]. У контексті збройного конфлікту ця норма викликала особливо гострі дискусії, оскільки стосувалася балансу між місцевою участю в охороні порядку та монополією держави на легальне застосування сили.

Після Мінських переговорів у березні 2015 року Закон було доповнено положеннями, які конкретизували умови набуття чинності статтями 2-9. Передбачалося, що вони почнуть діяти лише після набуття повноважень органами місцевого самоврядування, обраними на позачергових виборах, проведених відповідно до Конституції України, цього та інших законів України. Серед ключових умов називалося виведення всіх незаконних збройних формувань, військової техніки, бойовиків і найманців з території України, забезпечення свободи передвиборної агітації, доступу до засобів масової інформації та участі міжнародних спостерігачів [36].

У 2017 році Верховна Рада України ухвалила Закон «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей», яким дію особливого порядку було продовжено [38]. Українська держава розглядала особливий порядок не як автономізацію окупованих територій, а як тимчасовий правовий інструмент, залежний від відновлення безпекових і конституційних умов.

Отже, особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей став специфічною спробою поєднати політику децентралізації з логікою мирного врегулювання та майбутньої реінтеграції. Його тимчасовий характер, залежність від безпекових умов і прив’язка до конституційного порядку свідчили, що він не був частиною загальної моделі децентралізації, а становив винятковий правовий режим, спричинений війною та окупацією частини територій.

Повномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року радикально змінило контекст функціонування місцевого самоврядування. Якщо у 2014-2021 роках центральною проблемою була реінтеграція окремих окупованих територій Донецької та Луганської областей, то після 2022 року

виклик набув загальнонаціонального характеру. Воєнний стан об’єктивно посилив роль державної вертикалі, військових адміністрацій і безпекового управління. Водночас територіальні громади стати одним із ключових рівнів організації життєстійкості держави.

У цих умовах результати децентралізації набули практичного значення. Сформовані громади., місцеві бюджети, управлінські команди, центри надання адміністративних послуг, комунальні підприємства та досвід проектної діяльності дали змогу швидше реагувати на кризові ситуації. Органи місцевого самоврядування забезпечували евакуацію населення, розміщення внутрішньо переміщених осіб, підтримку критичної інфраструктури, організацію гуманітарної допомоги, взаємодію з волонтерами, місцевим бізнесом і міжнародними партнерами [54].

Війна, однак, виявила й нові проблеми у функціонуванні місцевого самоврядування. До них належать руйнування інфраструктури, скорочення доходів місцевих бюджетів у частині громад, демографічні втрати, переміщення населення, релокація підприємств, мінна небезпека, окупація окремих територій, неможливість проведення чергових виборчих процедур, а також посилення ролі військових адміністрацій у системі управління. Унаслідок цього сучасний етап розвитку місцевого самоврядування характеризується поєднанням двох протилежних тенденцій: збереженням потенціалу децентралізації та вимушеною централізацією окремих функцій в умовах воєнного стану.

Російсько-українська війна стала одним із головних чинників сучасної трансформації місцевого самоврядування в Україні. Вона показала, що ефективні громади є не лише елементом демократичного управління, а й важливим ресурсом національної стійкості. Водночас війна актуалізувала потребу в чіткому правовому врегулюванні співвідношення місцевого самоврядування, військових адміністрацій і державного нагляду, а також у виробленні післявоєнної моделі відновлення, яка не повинна нівелювати

досягнення децентралізаційної реформи.

Отже, децентралізаційна реформа в Україні мала комплексний і багатовимірний характер. Вона створила нову територіальну основу місцевого самоврядування, посилила фінансову спроможність громад, змінила логіку надання публічних послуг і наблизила управлінські рішення до населення. Водночас її результати залишаються неоднозначними: поряд із безперечними досягненнями зберігаються проблеми нерівномірної спроможності громад, незавершеності конституційних змін, невизначеності районного рівня, кадрового дефіциту, корупційних ризиків і необхідності узгодження децентралізації з вимогами воєнного та післявоєнного управління.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження встановлено, що місцеве самоврядування є одним із базових інститутів демократичної організації публічної влади. Його сутність полягає у праві та реальній здатності територіальної громади самостійно або через утворені нею органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування забезпечує безпосередній зв'язок між громадянином і владою, сприяє реалізації принципу народовладдя, формує умови для участі населення в управлінні місцевими справами та виступає важливим чинником демократизації державного управління.

Аналіз наукових підходів до розуміння місцевого самоврядування засвідчив, що цей інститут має складну політико-правову природу. З одного боку, він ґрунтується на автономії територіальних громад і їхньому праві самостійно вирішувати локальні питання. З іншого боку, місцеве самоврядування функціонує в межах загальнодержавної правової системи, а тому не може були повністю відокремленим від державної влади. Саме тому сучасне місцеве самоврядування доцільно розглядати як особливу форму публічної влади, що поєднує інтереси територіальної громади та держави.

У процесі аналізу охарактеризовано основні теорії місцевого самоврядування. Зокрема, громадівська теорія акцентує увагу на природному праві громади самостійно управляти місцевими справами та розглядає громаду як первинний суб'єкт самоврядування. Державницька теорія, навпаки, виходить із того, що місцеве самоврядування є формою децентралізованого здійснення державної влади. Найбільш придатною для пояснення української моделі є теорія муніципального дуалізму, оскільки вона дозволяє поєднати автономію територіальних громад із необхідністю державного контролю, власні повноваження органів місцевого самоврядування – з делегованими, а локальні інтереси – із загальнонаціональними.

Визначено, що ключовими принципами місцевого самоврядування є

автономія, народовладдя, законність, гласність, виборність, колегіальність, підзвітність і відповідальність перед територіальною громадою, поєднання місцевих і державних інтересів, державна підтримка та судовий захист прав місцевого самоврядування. Особливе значення має принцип автономії, який охоплює правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність громад. Водночас ефективність місцевого самоврядування залежить не від окремого принципу, а від їх системної взаємодії.

Дослідження становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні показало, що її розвиток відбувався суперечливо. Після здобуття незалежності Україна успадкувала централізовану радянську модель управління, у якій місцеві ради фактично були елементами єдиної державної вертикалі. У 1990-х роках було закладено правові основи місцевого самоврядування, визнано територіальну громаду його первинним суб'єктом, запроваджено інститут місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, а також створено нормативні передумови для фінансової та організаційної самостійності громад.

Водночас сформована у 1990-х роках модель залишалася внутрішньо суперечливою. Основна проблема полягала у неповному розмежуванні місцевого самоврядування та державної виконавчої влади. Районні й обласні ради представляли спільні інтереси територіальних громад, але не мали власних виконавчих органів, тоді як реальна виконавча влада на цих рівнях зосереджувалася в місцевих державних адміністраціях. Це створило інституційну асиметрію, яка тривалий час ускладнювала розвиток повноцінної системи місцевого самоврядування.

Період 2004-2013 років можна охарактеризувати як етап нереалізованих реформ. У цей час неодноразово пропонувалися концепції адміністративно-територіальної реформи, передбачалося укрупнення громад, посилення фінансової бази місцевого самоврядування, створення виконавчих органів районних та обласних рад, а також трансформація місцевих державних

адміністрацій у контрольно-наглядові органи. Проте ці ініціативи не були реалізовані через відсутність політичного консенсусу, опір частини центральних і місцевих еліт, недостатнє фінансове забезпечення та слабку комунікацію реформи з населенням.

Децентралізаційна реформа 2014-2020 років стала одним із найважливіших етапів трансформації місцевого самоврядування в Україні. Її зміст полягав не лише в адміністративному укрупненні громад, а й у перерозподілі повноважень, ресурсів і відповідальності між центральною владою та місцевим рівнем. У результаті реформи було сформовано нову територіальну основу місцевого самоврядування, створено спроможні територіальні громади, запроваджено прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, посилено фінансову автономію громад і розширено їхню роль у місцевому розвитку.

Важливим результатом децентралізації стало те, що територіальна громада перетворилася з формального суб’єкта місцевого самоврядування на реальну управлінську, фінансову та політичну одиницю. Громади отримали ширші можливості у сферах освіти, охорони здоров’я, соціального захисту-, житлово-комунального господарства, місцевого економічного розвитку, інфраструктури та благоустрою. Це сприяло підвищенню відповідальності місцевої влади перед жителями та створило умови для активнішої участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Окрему увагу в дослідженні приділено впливу російсько-української війни на місцеве самоврядування. Починаючи з 2014 року, окупація Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей поставила перед Україною складне питання поєднання місцевої автономії, державного суверенітету та безпекових інтересів. Законодавче врегулювання особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей мало тимчасовий і політично чутливий характер, оскільки було пов’язане з Мінським процесом, питаннями

деокупації, реінтеграції територій і відновлення конституційного порядку.

Після початку повномасштабного вторгнення російської федерації у 2022 році роль місцевого самоврядування істотно змінилася. Територіальні громади стали важливим елементом стійкості держави в умовах війни. Саме на місцевому рівні значною мірою забезпечувалися евакуація населення, допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка критичної інфраструктури, організація гуманітарної допомоги, відновлення пошкоджених об’єктів, взаємодія з військовими адміністраціями та підтримка життєдіяльності громад.

Війна виявила як сильні, так і слабкі сторони децентралізації. З одного боку, спроможні громади продемонстрували здатність швидко реагувати на кризові ситуації, мобілізувати ресурси, підтримувати населення та взаємодіяти з державними структурами. З іншого боку, воєнний стан посилив роль державної вертикалі, зокрема військових адміністрацій, що об’єктивно обмежило окремі механізми локальної демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. 100 днів коаліційного уряду: погляд неурядових аналітичних центрів. *Національна безпека і оборона*. 2006. № 10 (82). С. 3-25. https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD82_2006_ukr.pdf

2. Батанов О., Сметана В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с. https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/06/Конституц-правов-забезпечен-мисцев-самоврядуван_А5-твер.pdf

3. Батракова Д. Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України і Франції : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 201 с. URL : dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7222/Diss.PDF?sequence=11

4. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. К. : Геопринт, 2005. С. 76-129.

5. Волонець В. Від політичних пристрастей до політичних дій: місцеве самоврядування в Україні. *Віче*. 1994. № 2. С. 56-70.

6. Грищенко І. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування україни. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління*. 2012. Вип.190. Т.202. С.85-90. URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npchdu_2012_202_190_15

7. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL : https://www.kr-admin.gov.ua/start.php?q=DOTG/Ua/dotg1.html

8. Децентралізація. https://decentralization.ua/about

9. Дєгтяр А., Тесаловський О. Особливості зв'язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2022. № 1 (23). С. 11-17. URL : https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1660540651934.pdf

10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

11. Журавський В., Серьогін В., Ярмаш О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 672 с.

12. Калашников В. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах: організаційно-правові засади : навчальний посібник. Дніпропетровськ : ДНУ, 2008. 90 с. URL : kap.nmu.org.ua/ua/vykladach/IDPZK-posibnyk.doc

13. Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с. URL : http://www.twirpx.com/file/814952/

14. Кампо В. Муніципальна правова просвіта : творча програма для новообраних депутатів. *Аспекти самоврядування.* 2002. №2. С. 2-12.

15. Кондрацька Н. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2016. 198 с.

16. Конституційне право зарубіжних країн : навчальний посібник / за ред. М.С. Горшеньова, К.О. Закоморної, В.О. Ріяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

17. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування

державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80/print

18. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Законодавство України. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

19. Корнієнко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування України. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, 1992. Вип. 2. С. 16-21.

20. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1994. №4. С. 15-19.

21. Лазор О., Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник / наук. ред. М.Д. Лесечко. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. 366 с.

22. Луценко П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління.* 2015. Вип. 4 (51). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_4_25

23. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1993. № 4. С. 62-65.

24. Основи демократії : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за заг. ред. А.Ф. Колодій. Третє видання, оновлене і доповнене. Львів : Астролябія, 2009. 832 с.

25. Основи місцевого самоврядування в Україні: у 2 ч. / укл. Б. А. Руснак. Чернівці : ЧМГС Буковинська Партнерська Агенція, 2004. Ч. 1. 46 с.

26. Основи місцевого самоврядування : науково-практичний посібник / за заг. ред. В.М. Олуйка. Хмельницький : ЦППК, 2008. 730 с.

27. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

28. Політологія : підручник / за ред. М.М. Вегеша. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 384 с. URL : http://politics.ellib.org.ua/pages-2629.html

29. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

30. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 1417-I від 09.04.90. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text

31. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text

32. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

33. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

34. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

35. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки №

533-XII від 07.12.1990. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19911008#Text

36. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України № 1680-VII від 16.09.2014. Верховна Рада України. Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text

37. Про представника Президента України : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97. Верховна Рада України. Законодавство України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text

38. Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 06.10. 2017 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-19#Text

39. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. Законодавство України. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80

40. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України в редакції від 01 квітня 2014. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

41. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97. Верховна Рада України. Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text

42. Пухтинський М., Власенко О. Осердя реформи: людина-громада-держава. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 59. С. 13.

43. Решевець О., Солодка А. Формування поняття «місцеве самоврядування» через призму континентальної моделі місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2 (45). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_24

44. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. К. : Конус-Ю, 2007. 496 с.

45. Севтунов М. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 63-74.

46. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємодії детермінації. *Юридична Україна*. 2009. № 6 (78). С. 17-23. URL : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Yurukr/2009_6.pdf

47. Серьогіна С. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування). Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності : бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. 2012. № 6. С. 45-59.

48. Тарасенко Н. Реформа місцевого самоврядування – перші кроки на новому етапі. *Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2013. № 6 (15). С. 30-41.

49. Ткачук А. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація). URL : http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/українська-реформа-місцевого-самовр/

50. Федоренко В. Реформа місцевого самоврядування в незалежній Україні: поняття, пріоритети, перспективи. *Український часопис конституційного права*. 2016. № 1. URL : http://www.constjournal.com/2016-1/reforma-mistsevogo-samovryaduvannya-v-nezalezhnij-ukrayini-ponyattya-priorytety-perspektyvy

51. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. *Голос України*. 2016. № 128 (6382). С. 5.

52. Фесенко В. Политическая элита Украины: противоречия формирования и развития. *Полис*. 1995. № 6. С. 87-94.

53. Шарапанівська І., Нікітенко Л. Концепції (теорії) місцевого самоврядування як основа для відокремлення моделей муніципального управління. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2019. Вип. 11. Т. 2. С. 70–73.

54. Ukraine’s Strategic Response to the Displacement Crisis: Return, Reintegrate, Reconnect. OECD. 2026. URL : https://www.oecd.org/en/publications/ukraine-s-strategic-response-to-the-displacement-crisis_9b773da4-en/full-report/relevant-legal-institutional-and-policy-landscape-in-ukraine_920814de.html