

УДК 342.78

*Дробуш І. В.*

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
(Національний університет «Острозька академія»)*

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Постановка проблеми.** Формування ефективної публічної влади на засадах субсидіарності та децентралізації, розвиток справжнього народовладдя безпосередньо в частині зміцнення основ місцевої демократії, має супроводжуватись процесами становлення та сталого розвитку інституту місцевого самоврядування, який дає змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві проблеми, забезпечувати врахування інтересів територіальних громад, оптимально поєднуючи інтереси і права мешканця будь – якої території та інтереси держави в цілому.

Тому не випадковим стало й те, що беручи на себе зобов'язання щодо подальшої євроінтеграції, українська влада має зосередити неабиякі зусилля щодо перетворення місцевого самоврядування в дієву публічну владу, яка є найбільш наближеною до населення та за певних умов здатна адекватно реагувати на сучасні виклики в державі щодо забезпечення її територіальної цілісності, ефективно вирішувати усі питання місцевого

---

© Дробуш І. В., 2018

© Національний університет «Острозька академія», 2018

- 
- Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

значення, задовольняючи тим самим життєво необхідні потреби територіальної громади, реалізувати законні інтереси її представників.

**Стан дослідження.** Доктринальні та прикладні аспекти функціонування інституту місцевого самоврядування досліджували у своїх працях М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, В.П. Грובה, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, Х.В. Приходько, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та ін. Праці цих авторів заклали теоретичне підґрунтя у вивченні суті місцевого самоврядування, механізму його функціонування. Разом з тим, пошук оптимальних форм здійснення права територіальних громад на місцеве самоврядування, перетворення місцевого самоврядування в окремий вид публічної влади на місцевому рівні триває й донині.

Так, необхідно сформулювати правові умови для розвитку ефективних територіальних громад, які власними силами, на власний розсуд реалізуватимуть повсякденні запити та інтереси, більш ефективно, аніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій, тим самим забезпечувати муніципальні права територіальних громад. Насамперед, мова йде про припинення дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів публічної влади на місцевому рівні, зведення до мінімуму кількісного показника делегованих повноважень. Єдиним шляхом вирішення даної проблеми є децентралізація, яка супроводжується реалізацією принципу субсидіарності.

**Метою дослідження** є осмислення сучасного стану процесу децентралізації влади, виокремлення певних проблем, які стримують

---

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

розвиток інституту місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо удосконалення механізму його функціонування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основним результатом децентралізації має стати реальна спроможність органів місцевого самоврядування (організаційна, кадрова, фінансова) реалізувати надані їм повноваження при умові відкритості та належному доступі до процесу прийняття рішень мешканців територіальних громад. В ході муніципальної реформи першочерговим завданням має бути забезпечення представництва та участі територіальних громад у муніципальному управлінні, гарантування реальної можливості висловлювати свою думку щодо місцевих публічних справ.

Діючий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» лише передбачає форми участі територіальної громади в управлінні місцевими справами, однак таке закріплення є лише констатацією можливостей громади та жодним чином не регламентує саму технологію безпосередньої участі. Тому одним з напрямів удосконалення правової основи місцевого самоврядування має бути широка законодавча регламентація таких форм як громадські слухання, проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи.

Розвиток партисипативної демократії має стати пріоритетом в процесі муніципальної реформи. Сприяти цьому має також і реалізація принципу відкритості та прозорості в роботі органів місцевого самоврядування як однієї з гарантій громадського доступу до інформації про стан місцевих справ. Не варто забувати й про більш широку регламентацію участі громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом закріплення відповідних норм у статутах територіальних громад.

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

Нагальною потребою є прийняття Закону про місцевий референдум, або ж його регулювання нормами Виборчого Кодексу України (звичайно у разі його прийняття). Норми такого Закону істотно спростили б процедуру добровільного об'єднання територіальних громад та дозволили б визначити ставлення кожного представника територіальної громади до такого об'єднання.

Процеси децентралізації державної влади в Україні, впровадження принципу субсидіарності, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на процес функціонування органів публічної влади зумовили істотне оновлення системи місцевого самоврядування, зокрема в частині включення нових організаційних форм та складових елементів системи місцевого самоврядування.

Так, з метою налагодження тісної співпраці з місцевою спільнотою, мобільного реагування на потреби кожного мешканця, який територіально є віддаленим від адміністративного центру ОТГ й була створена нова організаційна структура в системі місцевого самоврядування – інститут старости.

Тривалий час велися дискусії стосовно того, чи вважати старосту посадовою особою місцевого самоврядування, чи буде він перебувати у статусі найманого працівника та працювати за контрактом; якими мають бути його повноваження; чи потрібен взагалі окремий муніципально – правовий інститут старости; чи варто виконання його обов'язків покласти на депутата місцевої ради чи представника органу самоорганізації (у разі його створення) ?

Дискусії припинились з внесенням певних змін та доповнень до нині діючого Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", норми якого визначили поняття старостинський округ та правовий статус

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування, члена виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою з відповідними повноваженнями.

Передусім варто зауважити, що питання організації роботи старости визначаються не лише законами, а й Положенням про старосту, яке затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою. Прийняття такого Положення сприятиме кращому усвідомленню змісту деталізованих повноважень старости мешканцями відповідних старостинських округів та унеможливилюватиме вільне тлумачення реального змісту повноважень старости депутатами ради, головою ОТГ, іншими муніципальними службовцями, що в свою чергу, сприятиме ефективності їх співпраці в процесі вирішення питань місцевого значення. При цьому не менш важливим є й оприлюднення такого Положення шляхом розміщення його на сайті представницького органу ОТГ.

Щодо переліку повноважень старости, то такий перелік не є вичерпним та матиме тенденцію до розширення. Зокрема, в Статуті ОТГ варто закріпити деталізований перелік повноважень старости щодо здійснення моніторингу за дотриманням прав та законних інтересів жителів у сфері охорони навколишнього природного середовища, правопорядку, соціального захисту, в сфері соціального захисту, в сфері житлово – комунального господарства, в сфері реалізації права на працю, права на медичну допомогу та в інших сферах. У разі виявлення порушення не лише повідомляє відповідні органи державної влади та виконавчий комітет ради громади, а й тримає на контролі їх усунення та повідомляє зацікавлену особу щодо результату розгляду даного питання.

Важливим аспектом діяльності старости є його участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу. Однак,

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

варто не обмежувати старосту лише такою участю та закріпити його повноваження щодо моніторингу і контролю за доцільністю, законністю і цільовою спрямованістю витрачання коштів бюджету ОТГ.

Активізація діяльності старости є необхідною у процесі впровадження учасницького (партиципаторного) бюджетування. Реалізація в ОТГ позитивного польського досвіду учасницького бюджетування (подання проектів від мешканців громади на розгляд місцевої ради) безперечно сприятиме прозорості бюджетного процесу; зменшенню корупційної складової у витрачанні бюджетних коштів; підвищенню активності мешканців та зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування; зростанню довіри громади до представницького органу та гарантуватиме якість реалізації спільних програм і проектів розвитку громади.

Враховуючи повноваження старости, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині сприяння жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування, доцільно було б деталізувати роль старости у партиципаторному бюджетуванні та закріпити в Положенні про старосту обов'язок постійного інформування мешканців громади про вимоги до складання та подання проектів на розгляд конкурсної комісії.

Важливим актом локальної нормотворчості, який сприятиме якісному виконанню обов'язків старостою є Програма його діяльності, яка розробляється на поточний рік та затверджується на засіданні виконкому з відповідним розглядом на сесії ради громади. В процесі підготовки Програми діяльності староста, виходячи з пріоритетів соціально-економічного розвитку території, аналізує наявні можливості та ресурсний, технічний, людський, фінансовий потенціал території та пропонує конкретні заходи щодо розв'язання пріоритетних завдань та проблемних

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

питань розвитку територіальної спільноти; прораховує очікувані результати реалізації заходів, тощо.

Запропонована модель правової регламентації інституту старости не лише сприятиме усвідомленню функціонального значення старости в системі місцевого самоврядування, а й конкретизуватиме різноманітні форми та напрями його практичної діяльності, безпосередньо спрямованої на задоволення відповідних потреб та інтересів жителів ОТГ.

Окрему увагу необхідно приділити питанням матеріально-фінансової складової механізму функціонування інституту місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що стан матеріально – фінансового забезпечення істотно покращився в контексті перегляду державою своєї бюджетної політики та реалізації права громад на добровільне об'єднання. Об'єднані громади отримали додаткові фінансові та матеріальні ресурси, зокрема 60 % ПДФО на реалізацію власних повноважень, державні субвенції на освіту та медицину, право розпоряджатися землями як у межах так і за межами населених пунктів та встановлювати ставки та пільги по оплаті за землю. Внесені відповідні зміни до Бюджетного та Податкового Кодексу в частині збільшення надходжень до місцевого бюджету. Об'єднані територіальні громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, раніше такі відносини існували на рівні областей, районів, міст обласного значення. Триває пошук додаткових інструментів збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів, зокрема шляхом удосконалення формули розподілу освітньої субвенції, фінансування вторинної ланки медицини, законодавчого закріплення норми про сплату ПДФО підприємствами безпосередньо за місцем господарської діяльності, передачі земель сільськогосподарського призначення та прийняття закону, який би регулював право громади розпоряджатися землями.

- Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.



Однак, такі позитивні результати в частині зміцнення матеріально – фінансової основи функціонування місцевого самоврядування стосуються лише об'єднаних громад ( станом на жовтень 2018 року в Україні 3829 рад з населенням 6869245 та площею 198122,68 кв. км. об'єднані у 705 громад та заплановано утворення ще 125 об'єднаних громад, вибори яких уже призначені на грудень цього року). В кінцевому результаті на завершення 2018 року матимемо 830 ОТГ[1]. Значна частка органів місцевого самоврядування й надалі має значний дефіцит місцевих бюджетів. Та й процес об'єднання йде доволі повільно, особливо в ситуації, коли громади «багаті» не поспішають об'єднуватись з «бідними», бюджети яких є дотаційними. При цьому не варто відкидати й той факт, що мають місце певні домовленості на рівні сільських, селищних, міських голів, що кожен з них особисто буде мати після такого об'єднання.

Не сприяє процесу об'єднання громад й той факт, що склад їх представницьких органів формується лише на період до чергових місцевих виборів. Так, Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що депутати та голова ради обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради. Таким чином, усі ОТГ, навіть утворені у 2018 – 2019 роках, повинні провести чергові у 2020 році<sup>2</sup>. Звичайно, держава не може дозволити таку ситуацію, що в різні проміжки часу в різних регіонах будуть проводитись наступні чергові вибори в ОТГ. Але такою ситуацією незадоволені самі голови, враховуючи досить незначний строк їх повноважень після перших виборів в ОТГ, саме вони часто стримують процес утворення ОТГ.

<sup>2</sup> З часу проведення децентралізації було проведено 12 перших виборів в ОТГ: 25 жовтня 2015 року, 27 березня 2016 року, 24 квітня 2016 року, 31 липня 2016 року, 28 серпня 2016 року, 11 грудня 2016 року, 18 грудня 2016 року, 30 квітня 2017 року, 29 жовтня 2017 року, 24 грудня 2017 року, 29 квітня 2018 року, 31 жовтня 2018 року. Згідно методики, наступні перші вибори мають відбутися 23 грудня цього року (у 125 об'єднаних громадах), квітні та жовтні 2019, квітні 2020 року[2].

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.



У проєкті державного бюджету на 2019 рік закладено 1,9 млрд грн.. субвенції на розвиток інфраструктури громад. В проєкті Постанови Верховної ради України «Про висновки та пропозиції до проєкту закону України про державний бюджет на 2019 рік» вдалося закріпити положення щодо збільшення на 200 млн. грн.. обсягу такої субвенції. Як зазначає виконавчий директор Асоціації міст України О.Слобожан, цього недостатньо, адже є десятки громад, які приєдналися до діючих ОТГ і до міст обласного значення. При цьому обсяг субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних громад має бути не менше 4,5 млрд. грн., враховуючи, що вона спрямовується громаді за формулою, яка враховує показники площі сільських територій та кількості сільських жителів. Це орієнтовно 1,1 тис. грн на одного сільського жителя об'єднаних громад. Саме таким був показник у 2016 році і на такому ж рівні, принаймні не нижчому має бути й в 2019 році. [3].

Важливим щодо успіхів такої фінансової децентралізації є стабільність цих відносин та продовження виваженої державної політики, спрямованої на збільшення надходжень та залишення їх лівової частини на рівні громад. Лише таким чином можна забезпечити існування бюджетів розвитку, а не бюджетів, надходження до яких ледь покривали та продовжують покривати витрати на утримання самого органу місцевого самоврядування.

Укрупнення територіальних громад неминує призведе до реформування районного рівня. В ході такого реформування має бути вирішена проблема дублювання повноважень районів та громад. На рівні району мають лишитися лише повноваження, спрямовані на вирішення спільних проблем ОТГ, зокрема питання утилізації та переробки сміття, спорудження сміттєперероблюючих підприємств, надання медичних

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

послуг вторинного рівня, будівництво та ремонт доріг, функціонування центрів невідкладної медичної допомоги, пожежної безпеки, тощо.

На регіональному рівні нагальною проблемою залишається відсутність в структурі обласних рад власних виконавчих органів, що в свою чергу суперечить основним міжнародним стандартам у сфері муніципального права.

Створення власних виконавчих органів дозволить також вирішити проблему делегованих повноважень та розмежувати функції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, наділивши останніх функціями нагляду за законністю прийнятих рішень органами місцевого самоврядування.

Лише належний та ефективний розподіл функцій та повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності; ефективне та стабільне функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; безпосередня участь громад у вирішенні питань місцевого значення, ефективність громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; організаційна та фінансова самостійність територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів може забезпечити та гарантувати успішність реформи децентралізації влади в Україні.

### *Список використаних джерел*

1. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0312>

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

2. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: [https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar\\_detsentralzats](https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats)

3. Слобожан О. 4,5 млрд, грн. – таким має бути обсяг інфраструктурної субвенції об'єднаним громадам у 2019 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9913>

*Дробуш І. В.*

*Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи*

В статті проаналізовано сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Виокремлено ряд актуальних проблем, які потребують законодавчого врегулювання. Автором запропоновано сформулювати правові умови для розвитку ефективних територіальних громад, які власними силами, на власний розсуд реалізуватимуть повсякденні запити та інтереси, більш ефективно, аніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців відповідних територій, тим самим забезпечувати муніципальні права територіальних громад. Обґрунтовується необхідність припинення дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів публічної влади на місцевому рівні, зведення до мінімуму кількісного показника делегованих повноважень, розвиток форм взаємодії територіальних громад та їх представницьких органів, реальної можливості впливу громади на процес прийняття рішень; зміцнення територіальної, організаційної та матеріально – фінансової основ функціонування місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація влади, субсидіарність, місцевий бюджет

▪ Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

*Дробуш І. В.*

*Местное самоуправление в условиях децентрализации власти в Украине: современное состояние и перспективы*

В статье проанализировано современное состояние развития местного самоуправления в условиях децентрализации власти. Выделены ряд актуальных проблем, требующих законодательного урегулирования. Автором предложено сформировать правовые условия для развития эффективных территориальных общин, которые сами по себе, по своему усмотрению смогли бы реализовывать повседневные запросы и интересы, более эффективно, чем государственные органы, смогли бы решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей соответствующих территорий, тем самым обеспечивая муниципальные права территориальных общин.

Обосновывается необходимость прекращения дублирования полномочий, функций и задач различных уровней публичной власти на местном уровне, сведение к минимуму количественного показателя делегированных полномочий, развитие форм взаимодействия территориальных общин и их представительных органов, реальной возможности влияния общества на процесс принятия решений; укрепление территориальной, организационной и материально - финансовой основ функционирования местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, децентрализация власти, субсидиарность, местный бюджет.

*Drobush I. V.*

*Local government in the conditions of decentralization of power in Ukraine: the current state and prospects*

- 
- Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

The article analyzes the current state of development of local self-government in conditions of decentralization of power. There are a number of topical issues that require legislative regulation. The author proposes to create legal conditions for the development of effective territorial communities, which, at their own discretion, will implement daily requests and interests more efficiently than state bodies, solve problems of raising the level and quality of life of the inhabitants of the respective territories, thereby ensuring the municipal rights of territorial communities.

The necessity of stopping duplication of powers, functions and tasks of different levels of public authority at the local level is substantiated, minimization of the quantitative indicator of delegated authority, development of forms of interaction between territorial communities and their representative bodies, real possibility of community influence on decision-making process; strengthening of the territorial, organizational and material and financial basis of the functioning of local self - government in Ukraine.

**Key words:** local self-government, territorial community, decentralization of power, subsidiarity, local budget

- 
- Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи / І. В. Дробуш. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2018. – № 2(18) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.