

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.071.6:342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.2.18>

О. А. Кавилін

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0009-0001-1857-3099>

«ПОЄДНАННЯ МІСЦЕВИХ І ДЕРЖАВНИХ ІНТЕРЕСІВ» ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проведено системний та комплексний аналіз основоположних принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні, визначених вітчизняним законодавством, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Особливу увагу зосереджено на принципі поєднання місцевих і державних інтересів, який розглядається як наріжний камінь ефективної системи публічного управління. Досліджено його сутнісне значення для забезпечення гармонізації потреб територіальних громад із загальнодержавними цілями, що є критично важливим для досягнення балансу між самостійністю місцевого самоврядування та цілісністю державної політики. Проаналізовано ключові механізми реалізації цього принципу, що включають надання широкої автономії місцевому самоврядуванню, здійснення ефективного державного контролю та нагляду, проведення фінансової децентралізації та активне делегування повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень.

На основі глибокого теоретичного та практичного аналізу обґрунтовано необхідність розширення чинної системи принципів місцевого самоврядування з урахуванням сучасних викликів та інноваційних підходів до демократичного врядування. Запропоновано доповнити цю систему принципом незалежності, що передбачає забезпечення повної організаційної, фінансової, нормотворчої та господарської автономії органів місцевого самоврядування, відповідаючи найвищим європейським стандартам, закріпленим, зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування. Також аргументовано включення принципу збалансованості, який покликаний забезпечити гармонійне поєднання інтересів держави, територіальних громад та окремих громадян. Його реалізація досягається через чітке розмежування та ефективний розподіл власних і делегованих повноважень, забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів, зокрема через систему податкових надходжень, а також через впровадження та розвиток дієвих механізмів партиципації громадян у процесі прийняття рішень.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, принципи місцевого самоврядування, поєднання місцевих і державних інтересів, незалежність місцевого самоврядування, збалансованість, децентралізація, фінансова автономія, делеговані повноваження.*

Постановка завдання. У сучасних умовах розбудови української держави, що прагне до інтеграції в європейське співтовариство, особливого значення набуває поглиблене наукове осмислення інституту місцевого самоврядування. Цей інститут є наріжним каменем демократичного врядування, запорукою сталого розвитку територіальних громад та важливим інструментом реалізації конституційних прав

громадян на участь в управлінні державними справами. З огляду на це, детальний аналіз принципів, на яких базується місцеве самоврядування в Україні, становить не лише теоретичний, а й значний практичний інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові аспекти місцевого самоврядування в Україні були предметом вивчення багатьох вчених. Зокрема, П. Біленчук, В. Кравченко

та М. Підмогильний [1] зосередилися на загальних питаннях цієї сфери. Г. Бублик [2] та В. Давидова [3] приділили увагу організаційно-правовим аспектам делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, а Я. Журавель [4] досліджував сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування».

Питання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування розглядалися Я. Маликом [5], а Л. Самойленко [6] присвятила свої праці демократичним принципам цієї взаємодії.

В. Федоренко безпосередньо присвятив наукові роботи дослідженню сутності та змісту категорії «принципи місцевого самоврядування» та її застосуванню в національній конституційній правотворчій і правозастосовній практиці [7, с. 43]. Попри значні напрацювання, постійний розвиток суспільно-політичних відносин, процеси децентралізації та євроінтеграції зумовлюють необхідність подальшого поглиблення наукового пошуку. Особливої уваги потребує переосмислення традиційних принципів та обґрунтування нових, які б відповідали сучасним викликам.

Метою статті є всебічний аналіз принципу поєднання місцевих і державних інтересів як ключового елемента ефективного управління територіями, а також обґрунтування необхідності доповнення системи принципів місцевого самоврядування принципами незалежності та збалансованості, що дозволить створити більш досконалу та адаптовану до сучасних реалій модель функціонування місцевої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування» місцевого самоврядування має базуватися на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [8].

Поєднання місцевих і державних інтересів. Цей принцип – є ключовим елементом ефективного управління територіями. Він передбачає гармонізацію інтересів територіальних громад

із загальнодержавними цілями, забезпечуючи баланс між самостійністю місцевого самоврядування та єдністю державної політики.

Він означає, що посадові та службові особи органів місцевого самоврядування у своїй діяльності повинні керуватись не тільки інтересами конкретних територіальних громад, але й враховувати загальнодержавні (загальнонаціональні) інтереси. Таке саме відношення має бути і з боку органів державної влади під час вирішення ними проблем місцевого значення.

Принцип передбачає тісну та взаємовідповідальну співпрацю місцевого самоврядування з органами державної влади у напрямку реалізації державних програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей. Крім того, відповідно до ч. 3, ст. 143 Конституції України, держава приймає участь при формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також фінансово підтримує місцеве самоврядування [7, с. 45].

До основних аспектів цього принципу належить:

- надання автономії місцевому самоврядуванню. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Наявність власних та делегованих повноважень дозволяють громадам управляти ресурсами та приймати рішення, враховуючи потреби та особливості розвитку громади;

- здійснення державного контролю та нагляду. Держава забезпечує відповідність рішень органів місцевого самоврядування положенням Конституції та інших законів, а органи виконавчої влади здійснюють нагляд за реалізацією державних програм на місцевому рівні та використанням бюджетних коштів;

- надання фінансової децентралізації. Місцеві бюджети отримують фінансову автономію через закріплення за ними місцевих податків та зборів, субвенцій та дотацій, а також частини загальнодержавних податків та зборів в розмірах визначених Бюджетним кодексом України. Завдяки цьому територіальні громади мають можливість здійснювати фінансування власних проектів та водночас реалізовувати загальнодержавні ініціативи;

- делегування повноважень. Підставою для делегування – є норми ст. 143 Конституції України, де визначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [9]. Це дозволяє забезпечити реалізацію державної політики на місцях із врахуванням специфіки місцевого розвитку. Можна виділити наступні групи делегованих повноважень: у сфері надання адміністративних послуг (реєстрація місця проживання громадян; видача довідок, свідоцтв; реєстрація громадських формувань); у сфері соціального захисту та охорони здоров'я населення (призначення соціальних виплат та пільг, забезпечення діяльності соціальних установ, організація медичних послуг); у сфері освіти, культури та спорту (управління закладами освіти та культури, організація місцевих спортивних заходів, забезпечення підручниками та навчальними матеріалами); у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою (здійснення контролю за дотриманням санітарних норм і правил, організація благоустрою територій, контроль за використанням земель); у сфері економічного розвитку (видача дозволів на будівництво, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, контроль за дотриманням правил торгівлі); у сфері громадської безпеки та правопорядку (підтримка правопорядку у формі співпраці з національною поліцією, організація цивільного захисту населення та реагування на надзвичайні ситуації).

Отже, принцип поєднання місцевих і державних інтересів дозволяє створити ефективну систему управління, яка сприяє розвитку громад та зміцненню держави загалом. Він забезпечує баланс між децентралізацією та цілісністю державної політики, сприяючи сталому розвитку регіонів.

Проте, вивчаючи основи на яких має бути побудовано місцеве самоврядування з урахуванням інноваційних підходів його побудови, основаних на демократичних цінностях та спрямованих на децентралізацію управління, – вважаємо розширити систему принципів, додав: *«принцип незалежності»*, *«принцип збалансованості»*.

Принцип незалежності означає, що органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених законодавством. Цей принцип є фундаментальним у демократичних

державах і закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування. Про що свідчить:

- організаційна автономія – місцеві ради та їхні виконавчі органи формуються незалежно від державної влади;
- фінансова автономія – місцеві громади мають власний бюджет та джерела доходів, що забезпечує їхню спроможність виконувати свої функції;
- нормотворча автономія – можливість прийняття власних рішень, обов'язкових до виконання на території громади;
- господарська автономія – право управляти комунальним майном та місцевими ресурсами.

Принцип «незалежності» закріплений у низці нормативно-правових актів України, зокрема ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Це є одним з найважливіших положень, що закладає основу для автономії місцевих органів влади.

Ст. 140 Конституції України визначає, що «Місцеве самоврядування – є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [9]. Ключовим тут є слово «самостійно», яке прямо вказує на незалежність у вирішенні питань місцевого значення, до яких може належати: організація благоустрою території (прибирання сміття, озеленення, освітлення вулиць); надання житлово-комунальних послуг (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, вивезення побутових відходів, зокрема й формування тарифів на вище наведені послуги); формування транспортної інфраструктури (організація маршрутів, утримання доріг); функціонування дошкільної, загальної середньої освіти (утримання шкіл, дитячих садків, матеріально-технічне забезпечення та організація освітнього процесу); організація системи охорони здоров'я на місцевому рівні (функціонування амбулаторій, надання первинної медичної допомоги); соціальний захист населення територіальної громади (надання матеріальної допомоги, соціальних послуг); формування, затвердження та виконання місцевого бюджету громади та ін.

Ст. 143 Конституції України передбачає, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування

управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку; затверджують місцеві бюджети та контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до законодавства; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують [9]. Вище наведене широке коло повноважень підтверджує самостійність місцевого самоврядування.

Принцип збалансованості означає забезпечення гармонійне поєднання інтересів держави, територіальних громад та окремих громадян у процесі прийняття рішень та здійснення управлінських функцій на місцевому рівні.

До основних аспектів принципу збалансованості можна віднести – розподіл повноважень – місцеве самоврядування має достатню автономію у вирішенні питань місцевого значення, але водночас підпорядковується загальнодержавним інтересам. Так, виконавчі органи влади сільських, селищних, міських рад мають як власні, так і делеговані ним повноваження (табл. 1).

Власні повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення та належать

виключно до компетенції органів місцевого самоврядування, і ми бачимо, що виключно на місцевому рівні вирішуються питання, що стосуються управління комунальною власністю, питань адміністративно-територіального устрою, у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги.

Делегованими вважаються повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Делеговані повноваження, ті, які органи місцевого самоврядування виконують від імені держави, згідно з чинним законодавством. Вони передаються їм органами державної влади для здійснення певних функцій на місцевому рівні.

У ст. 118 Конституції України вказано, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [9]. Контроль за виконанням делегованих повноважень може здійснюватися у формі нагляду, аналізу та оцінки ефективності виконання повноважень.

Таблиця 1

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Повноваження	Власні	Делеговані
1. У сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку	Так	Так
2. В галузі бюджету, фінансів і цін	Так	Так
3. Щодо управління комунальною власністю	Так	
4. В галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку	Так	Так
5. У галузі будівництва	Так	Так
6. У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності	Так	Так
7. У сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища	Так	Так
8. У сфері соціального захисту населення	Так	Так
9. В галузі зовнішньоекономічної діяльності	Так	Так
10. В галузі оборонної роботи		Так
11. Щодо організації та забезпечення цивільного захисту	Так	Так
12. Щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою	Так	
13. У сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб	Так	Так
14. Щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян	Так	Так
15. У сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги	Так	

Джерело: побудовано на підставі [8]

Крім того, до аспектів принципу збалансованості можна віднести:

– фінансову збалансованість – місцеві бюджети повинні мати достатні ресурси для виконання власних і делегованих повноважень. На виконання цього принципу було зроблено певні кроки наприкінці грудня 2014 року в частині прийняття ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», яким було передано частину надходжень до доходів загального фонду бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, зокрема таких як: частина податку на доходи фізичних осіб, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, податку на прибуток підприємств, екологічного податку; державне мито [10].

Повністю було закріплено за місцевими бюджетами надходження від єдиного податку (який сплачується фізичними особами-підприємцями та юридичними особами); податку на майно, що включає: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю; акцизного податку (від реалізації алкоголю, тютюну, пального через роздрібну торговельну мережу);

– партиципацію – процес активної участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються їхнього життя, розвитку територіальної громади чи суспільства в цілому. Створення дієвих механізмів для залучення жителів до ухвалення рішень сприятиме:

1) підвищенню ефективності управління на місцевому рівні, адже громадяни можуть запропонувати ідеї, які краще відповідають реальним потребам громади, а спільне прийняття рішень сприяє прозорості та відповідальності влади;

2) стимулювання місцевого розвитку. Так, партиципативне бюджетування дозволяє громадянам самостійно розподіляти частину місцевого бюджету на найбільш важливі проекти для розвитку громади. Крім того, місцеві ініціативи можуть сприяти створенню робочих місць, розвитку бізнесу та інфраструктури;

3) покращенню якості життя. Адже, спільно прийняті рішення, краще відповідають потребам громади, до того ж, реалізуються ініціативи, які підвищують комфорт та безпеку проживання мешканців території.

Принцип збалансованості сприяє ефективному управлінню, стабільному розвитку територіальних громад та зміцненню демократичних процесів у державі. Крім того, він запобігає надмірній централізації чи хаотичній децентралізації, сприяє економічному розвитку громад, забезпечує якісніші послуги для населення, посилює довіру громадян до місцевої влади.

Висновки. Аналіз функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про його ґрунтування на широкому спектрі принципів, закріплених ЗУ «Про місцеве самоврядування», серед яких ключове місце займає «принцип поєднання місцевих і державних інтересів», який є фундаментом для ефективного управління територіями та гармонізації розвитку як окремих громад, так і держави в цілому. Цей принцип реалізується через автономію місцевого самоврядування, державний контроль та нагляд, а також фінансову децентралізацію і делегування повноважень, що забезпечує синергію у вирішенні як локальних, так і загальнонаціональних завдань.

Разом з тим, для подальшого зміцнення інституту місцевого самоврядування та його адаптації до сучасних демократичних стандартів, запропоновано розширити систему базових принципів, доповнивши її принципами незалежності та збалансованості.

Принцип незалежності підкреслює право органів місцевого самоврядування на організаційну, фінансову, нормотворчу та господарську автономію у вирішенні питань місцевого значення, що є критично важливим для їх самостійності та відповідальності перед територіальними громадами. Принцип збалансованості передбачає гармонійне поєднання інтересів усіх суб'єктів управління – держави, територіальних громад та громадян. Його реалізація проявляється у чіткому розподілі власних та делегованих повноважень, фінансовій збалансованості місцевих бюджетів, а також через партиципацію. Активне залучення громадян до прийняття рішень не лише підвищує ефективність управління та стимулює місцевий розвиток, а й зміцнює довіру до місцевої влади, сприяючи сталому розвитку та покращенню якості життя на місцях.

Список використаної літератури:

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.

2. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Київ. нац. економ. ун-т, Київ, 2005. 16 с.
3. Давидова В. А. Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект : дисертація. Київ, 2021. 194 с.
4. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7/8 (61). С. 133–135.
5. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.
6. Самойленко Л. Я. Демократичні принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2 (13). С. 181–187.
7. Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 2 (10). С. 43–49. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/13875/1/9%20fedorenko.pdf>
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р., №254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон від 28 грудня 2014 р., № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>

Kavylin O. A. “Combination of local and state interests” as a fundamental principle of the functioning of local self-government

The article provides a systematic and comprehensive analysis of the fundamental principles of local self-government in Ukraine, defined by domestic legislation, in particular by the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”. Particular attention is paid to the principle of combining local and state interests, which is considered the cornerstone of an effective public administration system. Its essential importance for ensuring the harmonization of the needs of territorial communities with national goals is studied, which is critically important for achieving a balance between the independence of local self-government and the integrity of state policy. The key mechanisms for implementing this principle are analyzed, which include granting broad autonomy to local self-government, implementing effective state control and supervision, implementing financial decentralization and active delegation of powers from central authorities to the local level.

Based on a deep theoretical and practical analysis, the need to expand the current system of local self-government principles is substantiated, taking into account modern challenges and innovative approaches to democratic governance. It is proposed to supplement this system with the principle of independence, which provides for full organizational, financial, normative and economic autonomy of local government bodies, meeting the highest European standards, enshrined, in particular, in the European Charter of Local Self-Government. The inclusion of the principle of balance, which is designed to ensure a harmonious combination of the interests of the state, territorial communities and individual citizens, is also argued. Its implementation is achieved through a clear demarcation and effective distribution of own and delegated powers, ensuring the financial stability of local budgets, in particular through the system of tax revenues, as well as through the introduction and development of effective mechanisms for citizen participation in decision-making processes.

Key words: local self-government, principles of local self-government, combination of local and state interests, independence of local self-government, balance, decentralization, financial autonomy, delegated powers.