

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**Харченко Ольга Іванівна**

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** Сучасні інститути місцевого самоврядування сформувалися в результаті тисячолітнього досвіду формування публічної влади, відносин органів влади з населенням. Цей досвід свідчить, що спрямованість публічної влади на задоволення інтересів та потреб громадян може бути забезпечена тільки при умові їх реальної участі у формуванні місцевої влади, відповідальності цієї влади перед народом та її максимального наближення до конкретної людини.

В Україні, як і в інших країнах, проблема відносин між державною і місцевою владою досить актуальна. Для вирішення проблем місцевого значення органи місцевого самоврядування завжди виступали як атрибут демократичного суспільства, а також як форма самоорганізації населення. Сьогодні місцеве самоврядування визнано рівноправною з державною і самостійною формою влади. Однак за багатьма оцінками, говорячи про місцеве самоврядування, ми все ще, як і раніше, маємо справу з державною системою управління. Цілком справедливо виникає питання про розмежування повноважень і про налагодження взаємодії між двома рівнями влади. Ефективне функціонування місцевих органів управління можливо при їх організаційній співпраці з органами державної влади. Вони мають бути партнерами, які цілеспрямовано йдуть до досягнення мети.

У сучасній практиці державного будівництва делегування повноважень широко використовується як спосіб перерозподілу повноважень, сприяє зближенню держави та суспільства, дозволяє уникнути ряду важливих проблем, пов'язаних із зайвою концентрацією влади на центральному рівні та перевантаження центральних органів суто місцевими справами. Дійсно, добре знайомі з положенням справ у відповідних територіальних одиницях органи місцевого самоврядування здатні більш ефективно й оперативніше, ніж центральний уряд, вирішувати локальні питання. Саме це зумовило актуальність обраної теми дослідження.

Дослідження державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування в Україні відображені у працях провідних вітчизняних та закордонних вчених, зокрема: М. Баймуратов, О. Батанов, Є. Бородін, В. Величко, К. Добровіцька, Н. Камінська, А. Колодій, В. Кравченко, А. Олійник, А. Онупрієнко, С. Потапенко, С. Серьогіна, В. Симоненко, О. Соколова та ін.

**Метою магістерської роботи** є дослідження державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування.

**Завданнями магістерської роботи є:**

- визначити сутність та поняття місцевого самоврядування;
- розглянути методологічні засади дослідження інституту місцевого самоврядування;
- дослідити нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування;
- визначити особливості державного управління в Україні та його децентралізація;
- дослідити поняття і зміст принципу державної підтримки місцевого самоврядування;
- розглянути зарубіжний досвід державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування;
- визначити основні напрями інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації;
- розробити рекомендації щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні.

**Об'єктом дослідження** є відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування в Україні.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні засади державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Для написання роботи було застосовано методи теоретичного узагальнення для визначення сутності інституту місцевого самоврядування, методи систематизації при вивченні моделей і спеціальних інституцій місцевого самоврядування, метод прогнозування при розробці напрямів інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Інформаційну базу** магістерської роботи складають законодавчі та нормативно-правові акти України, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, монографічні дослідження, статті науковців у періодичних виданнях, ресурси інтернету.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в розробці напрямів удосконалення державної підтримки місцевого самоврядування в Україні.

**Структура магістерської роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел (83 найменування). Повний обсяг магістерської роботи становить 111 сторінок, з них 97 сторінок – основний текст.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі «Теоретико-методологічні основи дослідження державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування»** охарактеризовано стан наукової розробки та джерельну базу дослідження, розкрито поняття та сутність місцевого самоврядування, охарактеризовано основні моделі місцевого самоврядування.

*Підрозділ 1.1.* «Сутність та поняття місцевого самоврядування» присвячений аналізу найрізноманітнішим визначенням місцевого самоврядування у вітчизняній та зарубіжній науці.

Наголошено, що словосполучення «місцеве самоврядування» вперше в історії трапляється в науковій літературі XIX століття, так, російський економіст А. Васильчиков дає цьому поняттю в 1892 р. таке визначення: «участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї батьківщини».

Основна суть інституту місцевого самоврядування полягає в надання громадянам, які проживають на одній території, права вирішувати виникаючі проблеми і тим самим управляти своїм життям. В окремих моделях інституту місцевого самоврядування підкреслюється його економічна самостійність, пов'язана з можливістю розпорядження податками, за результатами місцевих зборів.

Діалектична природа місцевого самоврядування є його головною сутнісною рисою. Складається вона в тому, що з одного боку, місцева влада – державна гілка, яка нав'язує свою волю, а з іншого – громадська, що найбільш повно враховує потреби й інтереси населення.

У *підрозділі 1.2.* «Методологічні засади дослідження інституту місцевого самоврядування» розкрито основні методи дослідження інституту місцевого самоврядування.

Складність дослідження інституту місцевого самоврядування пов'язана з його багатоаспектністю, знаходженням на перетині різних наук – політичної, державного управління, муніципального права, тощо. Тому для його дослідження використовують цей ряд методів: системного аналізу, історичний, аксіологічний, функціональний тощо. Методологічні пошуки при дослідженні місцевого самоврядування потрібно спрямувати

на визначення оптимального обсягу повноважень місцевих органів влади, які доцільно виконувати на місцевому рівні з урахуванням можливостей громади забезпечити їхню реалізацію належними ресурсами.

У підрозділі 1.3. «Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування» розкрито нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи. Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності (Конституція, закони, нормативні акти).

Основним законодавчим актом в якому закріплено гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслено основні правові засади його функціонування є Конституція України.

У другому розділі «Особливості державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування» визначені державного управління та його централізація, поняття та зміст принципу державної політики, зарубіжний досвід державного регулювання та державної підтримки.

У підрозділі 2.1. «Особливості державного управління в Україні та його децентралізація» визначено, що державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

Державне управління є системою типових мір законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, здійснюваних правовими державними заснуваннями та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються.

Децентралізацію державної влади задекларовано у Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Впровадження адміністративної реформи в контексті децентралізації забезпечить не лише передачу значних владних повноважень, а й насамперед бюджетів від державних органів до місцевих органів управління. Тобто на рівень, на якому такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно і максимально повно.

У підрозділі 2.2. «Поняття і зміст принципу державної підтримки місцевого самоврядування» показано, що принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування посідає особливе місце в системі принципів місцевого самоврядування. Його зміст полягає в тому, що держава з метою розвитку демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення має організаційними, правовими, матеріально-фінансовими засобами сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування, створювати відповідні гарантії для такої підтримки. Особливість даного принципу полягає у тому, що він складається з двох частин: принципу державної підтримки; гарантування місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування посідає особливе місце в системі принципів місцевого самоврядування. Його зміст полягає в тому, що держава з метою розвитку демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення має організаційними, правовими, матеріально-фінансовими засобами сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування, створювати відповідні гарантії для такої підтримки.

У підрозділі 2.3. «Зарубіжний досвід державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування» розкрито джерела європейських правових стандартів місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. ЄС протягом історії свого існування прийняв цілий ряд стандартів, на яких будуються системи місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу та претендентів на цей статус. Сьогодні кожна європейська країна на підставі історичного, економічного, соціального, культурного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Так в Австрії застосовується модель автономного місцевого самоврядування, яка базується на положеннях «громадської» муніципальної доктрини і тому припускає відділення місцевого самоврядування від системи державної влади, виключаючи пряме підпорядкування муніципальних органів органам вищого рівня. Характерною рисою цієї моделі є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, який контролює виборні муніципальні органи. Контроль центру має періодичний характер, здійснюється шляхом фінансових ревізій (особливо щодо витрачання цільових субсидій з вищих бюджетів), міністерських інспекцій (перевірку проводять уповноважені міністри у справах місцевого самоврядування), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування) тощо.

У третьому розділі «Удосконалення державної підтримки місцевого самоврядування» обґрунтовані визначення основних напрямків інституційного розвитку, етапи формування інституційного забезпечення децентралізації, визначений розподіл повноважень територіальної громади та її органів, розглянуто проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів, визначено проблеми фінансової децентралізації та шляхи їх вирішення, охарактеризовано зарубіжний та український досвіди фінансової децентралізації.

У підрозділі 3.1. «Визначення основних напрямків інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування наразі є важливим чинником демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Водночас система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства.

Україні на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, за якого місцеві органи влади будуть виконувати загальні функції, буде поєднане пряме державне управління на місцях та місцеве самоврядування, місцеві виконавчі органи, сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною та культурною сферами.

У підрозділі 3.2. «Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації» показано, наявні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації як на теоретико-методологічному, так і на практичному рівнях.

Продовження запровадження політики реформування системи місцевого самоврядування в Україні має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

У підрозділі 3.3. «Розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні» розкрито положення вдосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів, надано порівняльну характеристику зарубіжного та

українського досвіду фінансової децентралізації.

В умовах нинішньої політичної нестабільності, ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави і суспільства. Перед державою можуть постати такі виклики: поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв в окремих регіонах; посилення контролю за видатками та їхніми джерелами, обсягами сваволі чиновників та місцевих еліт, зростання незадоволення населення регіонів владою, зокрема центральною, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад; небезпека відцентрованих тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного у магістерській роботі дослідження державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування можна зробити наступні висновки.

Сьогодні існує досить багато підходів до визначення сутності терміну «місцеве самоврядування» в силу його складної природи. Неоднозначне розуміння природи інституту місцевого самоврядування, що поєднує в собі як громадські, так і державні елементи, призвело до відсутності в сучасній науці універсального підходу до ідентифікації цього явища. Проте більшість думок сходяться в тому, що в основі поняття місцевого самоврядування лежить громада, як найбільш рання з відомих осередків суспільства, яка має свій територіальний кордон і самостійність у господарсько-економічному сенсі.

Місцеве самоврядування – це специфічна форма активності громадян, спрямована на вирішення питань місцевого значення через безпосереднє або опосередковане їх волевиявлення.

Було досліджено основні моделі місцевого самоврядування, сутність яких зводиться до композиції представницьких і адміністративних елементів у політичній системі країни.

Складність дослідження інституту місцевого самоврядування пов'язана з його багатоаспектністю, знаходженням на перетині різних наук – політичної, державного управління, муніципального права, тощо. Тому для його дослідження використовують цей ряд методів: системного аналізу, історичний, аксіологічний, функціональний тощо. Методологічні пошуки при дослідженні місцевого самоврядування потрібно спрямувати на визначення оптимального обсягу повноважень місцевих органів влади, які доцільно виконувати на місцевому рівні з урахуванням можливостей громади забезпечити їхню реалізацію належними ресурсами.

Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи. Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності (Конституція, закони, нормативні акти).

Основним законодавчим актом в якому закріплено гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслено основні правові засади його функціонування є Конституція України.

Державне управління є системою типових мір законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, здійснюваних правовими державними заснуваннями та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються.

Децентралізацію державної влади задекларовано у Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Впровадження адміністративної реформи в контексті децентралізації забезпечить не лише передачу значних владних повноважень, а й насамперед бюджетів від державних органів до місцевих органів управління. Тобто на рівень, на якому такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно і максимально повно.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування посідає особливе місце в системі принципів місцевого самоврядування. Його зміст полягає в тому, що держава з метою розвитку демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення має організаційними, правовими, матеріально-фінансовими засобами сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування, створювати відповідні гарантії для такої підтримки.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. ЄС протягом історії свого існування прийняв цілий ряд стандартів, на яких будуються системи місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу та претендентів на цей статус. Сьогодні кожна європейська країна на підставі історичного, економічного, соціального, культурного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Так в Австрії застосовується модель автономного місцевого самоврядування, яка базується на положеннях «громадської» муніципальної доктрини і тому припускає відділення місцевого самоврядування від системи державної влади, виключаючи пряме підпорядкування муніципальних органів органам вищого рівня. Характерною рисою цієї моделі є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, який контролює виборні муніципальні органи. Контроль центру має періодичний характер, здійснюється шляхом фінансових ревізій (особливо щодо витрачання цільових субсидій з вищих бюджетів), міністерських інспекцій (перевірку проводять уповноважені міністри у справах місцевого самоврядування), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування) тощо.

Сьогодні тема реформування місцевого самоврядування в Україні є однією з найважливіших в аспекті здійснення адміністративної реформи. Сьогодні, як видно з аналізу проведеного у попередніх розділах, прийнято велику кількість нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення місцевого самоврядування, проте частина з них не виконується в повній мірі, є непослідовними та важкими для розуміння і виконання. Ще частина законодавчих актів, які повинні завершити процес остаточного формування місцевих органів знаходяться на етапі узгодження. В ході реформування, передбачається змінити територіально-адміністративний устрій країни, запровадити трирівневу систему: регіони, райони, громади. Замість місцевих держадміністрацій пропонується призначати префектів. Села, які уже ввійшли до об'єднаних громад, обирають старост, які виконують ті самі функції, що раніше виконували сільради.

Україні на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, за якого місцеві органи влади будуть виконувати загальні функції, буде поєднане пряме державне управління на місцях та місцеве самоврядування, місцеві виконавчі органи, сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною та культурною сферами.

Продовження запровадження політики реформування системи місцевого самоврядування в Україні має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є одним з найважливіших результатів управління місцевими бюджетами, досягнення і покращення якого сприятиме удосконаленню механізму розподілу та використання бюджетних коштів.,

У 2018 році на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом перебувають 665 ОТГ, з яких у 299 у 2017 році проведено перші вибори і в цьому році вони вперше отримують доходи, передбачені для бюджетів ОТГ.

За 2018 рік надходження по 366 ОТГ, утворених у 2015-2016 роках, зросли на 20% і склали 10,1 млрд грн. По 299 громадах, які лише в цьому році почали отримувати ПДФО, надходження склали 8,8 млрд грн, що у 2,7 рази (+5,5,8 млрд грн) більше від обсягу доходів, отриманих ними за 11 місяців 2017 року

В умовах нинішньої політичної нестабільності, ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави і суспільства. Перед державою можуть постати такі виклики: поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв в окремих регіонах; посилення контролю за видатками та їхніми джерелами, обсягами сваволі чиновників та місцевих еліт, зростання незадоволення населення регіонів владою, зокрема центральною, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад; небезпека відцентрованих тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Корисним для України є впровадження електронного механізму співробітництва між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями у бюджетному процесі. Наявність спільних інформаційних баз, доступ до яких є у всіх владних та зацікавлених суб'єктів, дозволить повного мірою здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів.



## АНОТАЦІЇ

**Харченко О.І. Державне регулювання та державна підтримка місцевого самоврядування в Україні.** – На правах рукопису.

Магістерську роботу присвячено дослідженню державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування. У роботі розглянуто теоретико-методологічні основи дослідження державного регулювання та державної підтримки місцевого самоврядування. Визначено особливості державного управління в Україні та його децентралізація. Розкрито суть та поняття місцевого самоврядування. Розроблено рекомендації щодо удосконалення державної підтримки місцевого самоврядування. Також у роботі було досліджено основні моделі місцевого самоврядування, сутність яких зводиться до композиції представницьких і адміністративних елементів у політичній системі країни. Автор розкриває складність дослідження інституту місцевого самоврядування пов'язану з його багатоаспектністю, знаходженням на перетині різних наук – політичної, державного управління, муніципального права, тощо. Тому для його дослідження використовується цілий ряд методів: системного аналізу, історичний, аксіологічний, функціональний тощо. У роботі розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності фінансової децентралізації в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, засади дослідження інституту місцевого самоврядування, державне управління, місцевий бюджет, децентралізація в Україні.

## Summary

**Kharchenko O.I. State regulation and state support for local government in Ukraine.** - On the rights of the manuscript.

The master's thesis is devoted to the study of state regulation and state support of local self-government. The theoretical and methodological foundations of the study of state regulation and state support of local self-government are considered in the paper. The features of public administration in Ukraine and its decentralization are identified. The essence and concept of local self-government are revealed. Recommendations for improving state support for local self-government have been developed. The paper also explores the basic models of local self-government, the essence of which is reduced to the composition of representative and administrative elements in the political system of the country. The author reveals the complexity of the research of a local government institute related to its multidimensionality, the intersection of different sciences - political, public administration, municipal law, etc. Therefore, his research uses a number of methods: system analysis, historical, axiological, functional, etc. The paper develops recommendations for improving the efficiency of financial decentralization in Ukraine.

**Keywords:** local self-government, principles of research of local self-government institute, public administration, local budget, decentralization in Ukraine.