

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПРОБЛЕМИ

Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших системних трансформацій в Україні за роки незалежності. Розпочата у 2014–2015 роках у рамках децентралізації, вона кардинально змінила принципи організації публічної влади на місцях, наблизивши її до громадян і забезпечивши реальну фінансову та адміністративну спроможність територіальних громад.

До 2014 року система місцевого самоврядування в Україні характеризувалася значною фрагментованістю, фінансовою залежністю від центру та дублюванням повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями. Більшість із понад 11 000 тодішніх громад не мали реальних ресурсів для самостійного розвитку. Середній бюджет сільської ради становив лише кілька сотень тисяч гривень на рік — суму, недостатню навіть для підтримки базової інфраструктури.

Були внесені суттєві зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими за об'єднаними громадами закріплено значний обсяг власних доходів: ПДФО (60 % із 2015 р., згодом до 80 %), єдиний податок, земельний податок, акцизний збір з роздрібних продажів, місцеві збори. Це заклало реальну фінансову основу для самоврядування.

Важливим елементом правової бази стали зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ухвалення Законів «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», що розширили інструментарій міжмуніципальної взаємодії. Окремим кроком стало врегулювання повноважень виконавчих органів рад, посилення ролі старост як представників громад у колишніх сільрадах.

Головним досягненням децентралізації стало добровільне об'єднання територіальних громад. Починаючи з 2015 року, в Україні було створено понад 1 400 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які отримали значний обсяг повноважень і ресурсів, раніше зосереджених у районних та обласних органах. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015) запустив механізм укрупнення, що зробило громади фінансово самодостатніми суб'єктами місцевого самоврядування.

Фінансові результати реформи є вражаючими. Власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2014 році до понад 328 млрд грн у 2021 році — тобто майже у п'ять разів. Рахункова палата провела комплексний аналіз виконання основних показників місцевих бюджетів. Аналіз охопив 2022–2024 роки й засвідчив здатність територіальних громад адаптуватися до кризових умов. Попри безпрецедентні виклики воєнного часу, місцеві бюджети змогли забезпечити виконання ключових функцій та утримати базову стійкість фінансової системи. Сукупні доходи місцевих бюджетів зросли з 2022 до 2024 року на 22,4 % – з 555,2 млрд грн до 679,5 млрд гривень.

Значним досягненням стало розгортання мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Якщо у 2014 році таких центрів були одиниці, то у 2021 році їх кількість перевищила 800 по всій країні, включно із сільськими ОТГ. Це дозволило громадянам отримувати понад 150 видів адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна» без потреби їздити до обласного центру. Паралельно запроваджено систему відкритих бюджетів і громадського бюджету (бюджету участі), що суттєво підвищило прозорість і залученість мешканців до місцевого врядування.

Незважаючи на значні успіхи, реформа місцевого самоврядування стикнулась із серйозними структурними та інституційними проблемами. Першою і найбільш очевидною є нерівномірність розвитку громад. Великі міські ОТГ, що об'єднали значну кількість населення та мають розвинену економічну базу, демонструють зовсім інші показники, ніж дрібні сільські громади. Остання категорія нерідко позбавлена необхідної кількості

кваліфікованих фахівців, стикається з депопуляцією та має обмежений потенціал для залучення інвестицій. Це формує стійку диспропорцію між центром і периферією вже на рівні базових адміністративних одиниць.

Також, нові об'єднані територіальні громади продемонстрували низьку ефективність в управлінні фінансами. Задля підвищення електоральних рейтингів місцевого керівництва кошти спрямовувалися переважно на капітальний ремонт соціальних об'єктів (шкіл, закладів культури, ФАПів), які мають високий візуальний ефект у виборців. Натомість голови громад уникали складної роботи, пов'язаної із залученням інвестицій в інфраструктурний розвиток [36, с. 17–18]. Окрім цього, замість інвестування в реальний сектор, керівники ОТГ практикували накопичення бюджетних коштів на банківських вкладах. Зокрема, за статистикою Мінрегіонбуду, на початку серпня 2018 року обсяг таких залишків на депозитах ОТГ досяг 0,5 млрд грн.

Серйозною перешкодою залишається кадровий дефіцит. Органи місцевого самоврядування, особливо новостворені ОТГ, потребують фахівців у сферах стратегічного планування, управління земельними ресурсами, містобудування, фінансового менеджменту, права. Система підготовки муніципальних кадрів в Україні ще не відповідає потребам реформи: університети не завжди дають прикладні навички публічного управління, а тренінгові програми охоплюють лише частину посадовців.

Окремою проблемою є вплив повномасштабного вторгнення Росії, яке розпочалося у лютому 2022 року. Воєнний стан суттєво обмежив автономію місцевого самоврядування, посиливши вертикаль виконавчої влади. Частина громад опинилась в окупації або зазнала значних руйнувань. Внутрішньо переміщені особи різко змінили демографічну ситуацію в ряді громад, створивши додаткове навантаження на їхній бюджет та соціальну інфраструктуру. Водночас саме в цих умовах виявились переваги децентралізації: спроможні громади діяли самостійно та оперативно вирішували гуманітарні й логістичні завдання.

Реформа місцевого самоврядування в Україні засвідчила свою ефективність як інструмент демократизації та підвищення якості публічного управління. Здобутки – фінансова децентралізація, укрупнення і зміцнення громад, розгортання мережі ЦНАП, підвищення прозорості – є незаперечними і незворотними. Водночас проблеми нерівномірного розвитку, кадрового дефіциту та викликів воєнного часу потребують системних рішень.

Децентралізація є не кінцевою метою, а процесом, що потребує постійного вдосконалення відповідно до нових викликів. В умовах повоєнного відновлення потенціал місцевого самоврядування має бути повністю реалізований – як запорука ефективної відбудови, стійкого розвитку і наближення України до стандартів Європейського Союзу у сфері публічного управління.

Перелік використаних джерел

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2020. 352 с.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> Куйбіда В. С., Негода В. А., Толкованов В. В. Досвід та перспективи впровадження децентралізованого управління в Україні. Київ: Крамар, 2019. 258 с.
3. Рахункова палата. Звіт про результати аналізу виконання основних показників місцевих бюджетів за 2022–2024 роки. 2025. 115 с.
4. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с.
5. Чудик Н.О., Мудрак Р.М. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняну систему місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 23, том 1. С. 148-151