

УДК 321:35.072.3(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2312-1815/2025-21-9>

Юрій Войтенко

ORCID: 0000-0003-3782-5471

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ТРАНЗИТУ

У цій статті досліджуються особливості взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення. З'ясовано, що ключовим чинником трансформації цієї взаємодії стала реформа децентралізації, яка суттєво розширила повноваження територіальних громад у сфері фінансового забезпечення, управління земельними ресурсами й організації публічних послуг. Водночас зберігається інституційна подвійність на рівні областей і районів, де одночасно функціонують місцеві державні адміністрації та представницькі органи самоврядування, що зумовлює конкуренцію повноважень і певні управлінські колізії. У статті наголошується на позитивних тенденціях після втілення в життя реформи децентралізації влади, які полягають у зростанні фінансової самостійності громад, поширенні міжмуніципального співробітництва, розвитку інституту старост, а також упровадженні цифрових інструментів управління. Попри це, реформа децентралізації влади не відбулася в повній мірі, оскільки й надалі залишається досить впливовим інститут місцевих державних адміністрацій щодо органів місцевого самоврядування, який мав би бути замінений на префектури з функціями нагляду, а не безпосереднього впливу на місцях. У статті окремо зазначені як позитивні зміни у втіленні реформи децентралізації влади, зокрема в частині зміни повноважень що стосуються розширення функцій органів місцевого самоврядування, так і ряд недоліків, які варто врахувати уповноваженим особам для її повної, а не часткової реалізації. Загалом вказується, що в перспективі визначальними завданнями залишаються завершення адміністративно-територіальної реформи, впровадження префектурної моделі з акцентом на контрольні функції державних представників, а також формування нової моделі партнерства між державою та місцевим самоврядуванням.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, децентралізація, територіальні громади, державна влада, закон, транзит.*

Вступ. Проблематика взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні належить до ключових у процесі формування ефективної моделі публічного управління. Конституційно закріплений принцип поєднання державного управління та місцевого самоврядування [1] створює передумови для співпраці й розподілу повноважень, однак водночас зумовлює наявність суперечностей у практичній площині. Сучасний же етап розвитку характеризується впливом двох визначальних чинників: реформи децентралізації та умов воєнного стану.

Взаємодія місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні в новітніх умовах транзиту визначається подвійністю системи управління на місцях: з одного боку – місцеві державні адміністрації, що представляють вертикаль виконавчої влади, з іншого – територіальні громади з їхніми радами та виконавчими органами [3, с. 19]. Це, зі свого боку, створює для останніх своєрідний бар'єр у частині широкої реалізації терміна «самоврядування». Реформа децентралізації, започаткована з 2014 року, надала громадам ширші повноваження у сфері фінансового й ресурсного забезпечення, управління земельними

та майновими ресурсами, розвитку інфраструктури [2]. Водночас зберігається конкуренція компетенцій між органами державної влади й самоврядування, особливо на рівні областей і районів, що інколи ускладнює їх ефективне управління.

Отже, метою статті є аналіз особливостей взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням в Україні в умовах транзитного поступу в бік децентралізації з урахуванням поточних викликів.

Варто зазначити, що серед позитивних тенденцій в умовах українського варіанту транзиту за результатами впровадження реформи децентралізації влади слід відзначити зростання фінансової спроможності громад, поширення міжмуніципального співробітництва, розвиток інституту старост і впровадження електронних сервісів [4]. Водночас воєнний стан і створення військових адміністрацій підсилили роль саме державної вертикалі, що частково обмежило самоврядність місцевих громад і їх уповноважених органів. Проте навіть до запровадження воєнного стану (з 2022 р.) реформа децентралізації влади в частині впливу державної влади на місцеве самоврядування здається дещо незавершеною, половинчатою.

Наукові дослідження вказують на те, що традиційна ще з радянських і пострадянських часів для України модель, де одночасно функціонують місцеві державні адміністрації (як представники центральної виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування (як представники територіальних громад), призводить до дублювання та конкуренції компетенцій [3, с. 20]. Це особливо проявляється на рівні районів і загалом областей. Такий стан можна пояснити своєрідним запозиченням відповідної моделі взаємоіснування, а отже, і взаємодії двох інститутів (представників державної влади на місцях і місцевого самоврядування) у континентально-європейській моделі романо-германської групи, яка культурно й географічно наближена до України, ніж англо-саксонська (в останньої на відповідному рівні існують лише органи місцевого самоврядування, на яких не має впливу урядова влада, зокрема в частині ухвалення ними рішень, пов'язаних з інтересами своєї громади та їх реалізацією). Очевидно, що в Україні в частині політичного впливу з боку держави на органи місцевого самоврядування (навіть після впровадження реформи децентралізації влади) інерційно зберігається у певній мірі пострадянська модель, яка поєднується з уже зазначеною континентально-європейською, проте держава й надалі не поспішає у політичному сенсі позбавляти себе всього впливу на місцеве самоврядування (навіть до появи воєнного стану, тобто протягом перших п'яти років запровадження відповідної реформи). Проте поступово зберігається тенденція у поступі саме континентально-європейської моделі в українських реаліях, яка досить успішно реалізується як в унітарних, так і у федеративних формах територіального устрою держав.

Під час дослідження вказаної проблематики використовувалася нормативно-правова база, що регламентує повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в частині їх взаємодії, а також Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й наукові здобутки фахівців цього напрямку.

Методологічною основою статті є використання нормативного й інституційного підходів у частині дослідження взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах транзиту.

Починаючи з 2014 року в межах реформи децентралізації відбулося суттєве розширення компетенцій громад, передусім у фінансовій сфері. Органи місцевого самоврядування отримали додаткові ресурси завдяки зарахуванню частини податків до місцевих бюджетів, праву на управління землями та комунальним майном, а також можливості реалізовувати інфраструктурні проєкти за коштів державних і міжнародних субвенцій. Проте, хоча й відбулася значна передача повноважень і фінансування із центру на місця, але через збереження за державою впливу в частині субвенцій і дотацій щодо місцевого самоврядування, а також неформальної політичної складової, за результатами чого самоврядування фактично не стало вільним від

центру в широкому сенсі, що дає підстави вважати, що центр не бажає повністю відпускати місцеві громади від свого впливу (навіть в умовах мирного часу).

Так, на сьогодні взаємодія місцевих державних адміністрацій і органів самоврядування відбувається в таких напрямках: **фінансово-бюджетна сфера** – узгодження використання субвенцій, дотацій і місцевих податків; **управління соціальною сферою** – забезпечення освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та культури; **координація під час надзвичайних ситуацій і воєнного стану** – спільна робота адміністрацій і рад щодо безпеки, оборони та підтримки населення [8].

При цьому в рамках реформи щодо децентралізації влади були втілені деякі позитивні кроки щодо розширення повноважень місцевого самоврядування стосовно органів державної влади. Успішними тенденціями стали: зростання фінансової самостійності громад, поширення практики міжмуніципального співробітництва, розвиток інституту старост, впровадження електронних сервісів управління тощо. Так, у фінансовій частині місцеві громади отримали право напряду формувати й використовувати місцеві бюджети; частина податків (ПДФО, акцизи, плата за землю, податок на нерухомість тощо) залишаються на місцях [7]; зросли власні доходи місцевих бюджетів і зменшилася залежність від державних дотацій. У частині збільшення повноважень органи місцевого самоврядування отримали більше компетенцій у сферах освіти, медицини, соціального захисту, місцевої інфраструктури, земельних відносин; громади самостійно вирішують питання просторового планування та розвитку територій. Крім того, рішення тепер приймаються ближче до громадян, що робить їх оперативнішими та більш відповідними місцевим потребам; з'явилася можливість реалізовувати локальні проєкти без тривалих погоджень у Києві чи обласних центрах. Також місцеві громади отримали можливість безпосередньо співпрацювати з міжнародними донорами та напряду залучати гранти на власні потреби; розширився спектр партнерських відносин між громадами та іноземними містами [10] тощо.

Крім вищезазначених позитивних кроків, існує і ряд проблем, пов'язаних із незавершеним реформи децентралізації. До них варто віднести: неповністю чіткий розподіл функцій між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, зокрема, у сферах управління земельними ресурсами, освітою, охороною здоров'я та соціальною політикою нерідко спостерігається паралельне здійснення повноважень, що призводить до конфліктів і розмиття відповідальності; попри значне розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, спроможність територіальних громад залишається різною. Так, економічно сильні громади отримали можливість для розвитку, тоді як менш забезпечені залишаються залежними від трансфертів із державного бюджету, що, зі свого боку, створює дисбаланс у розвитку регіонів та зберігає підґрунтя для втручання державних адміністрацій у справи громад; наявність самих районних державних адміністрацій, функції яких значною мірою втратили актуальність після утворення об'єднаних територіальних громад [6], створює правову колізію. Конституційні зміни щодо місцевого самоврядування, які мали б остаточно визначити статус місцевих адміністрацій, досі не ухвалені, що лише посилює правову невизначеність і гальмує формування єдиної ефективної системи публічної влади; на практиці між головами громад і головами місцевих державних адміністрацій нерідко виникають протиріччя щодо розподілу бюджетних субвенцій, кадрових призначень та контролю над інфраструктурними проєктами, що призводить до певних конфліктних ситуацій, які негативно позначаються на темпах реалізації місцевих програм; в умовах воєнного стану значення взаємодії між військовими адміністраціями, місцевими органами державної влади та самоврядуванням зросло. Крім того, чіткі алгоритми координації дій у сфері безпеки, територіальної оборони та цивільного захисту досі не розроблені, що створює ризики для ефективного реагування на виклики воєнного часу; місцеві ради та голови громад значною мірою залежать від політичних партій, які використовують місцевий рівень для зміцнення власних позицій. Унаслідок цієї «політичної компоненти»

виникають суперечності між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, що ускладнює узгодження стратегій розвитку; реформа децентралізації висунула нові вимоги до кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, однак у багатьох громадах бракує фахових кадрів, здатних реалізовувати сучасні підходи до управління, стратегічного планування та фінансового менеджменту [9]. Це все призводить до залежності від адміністративного ресурсу державних адміністрацій.

Попри ці (позитивні і негативні) фактори, варто окреслити подальший розвиток взаємодії між державною владою регіонального рівня й місцевим самоврядуванням, який мав би передбачати: завершення адміністративно-територіальної реформи та формування оптимальної системи субрегіонального рівня; перехід до префектурної моделі (замість широких повноважень і впливів голів місцевих державних адміністрацій має бути запроваджено інститут префекта з функцією нагляду, а не прямого впливу), за якої державні представники виконуватимуть насамперед контрольні функції щодо дотримання законності; розширення інструментів партнерства між державою та органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері післявоєнного відновлення територій; посилення цифровізації та прозорості управлінських процесів [5].

Висновки. Таким чином, сучасна модель взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні на етапі транзиту й надалі перебуває у стані своєрідної «інерційної трансформації». Реформа децентралізації влади заклала основи для підвищення спроможності громад, однак інституційна подвійність та особливо умови воєнного стану в Україні актуалізують питання більш чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Сучасний транзитний розвитку місцевого самоврядування та державної влади регіонального рівня в Україні, крім деяких позитивних зрушень (збільшений повноважень і фінансування), характеризується також низкою проблем у взаємодії між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, пов'язаних із реалізацією своїх інтересів останніми не лише під наглядом, а й контролем і впливом з боку перших. Вирішення цих проблем потребує більш чіткого як правового, так і політичного розмежування компетенцій, конституційного врегулювання статусу місцевих адміністрацій та зміни їх на префектури, створення механізмів більш ефективної координації у сфері безпеки й оборони, розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування тощо. Реалізація цих завдань стане запорукою формування в Україні сучасної системи управління субнаціонального й місцевого рівнів, заснованої на принципах децентралізації, субсидіарності та демократичної відповідальності.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#n8>.
3. Міщук І. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2023. Вип. 61. С. 18–21.
4. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. Децентралізація дає можливості (2021). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>.
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

8. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 1 серпня 2021 р. із наст. Змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

10. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR] (1996). Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141 [in Ukrainian].

2. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (2014). (skhvalena rozporiadzhenniam KМУ vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#n8> [in Ukrainian].

3. Mishchuk, I. (2023). Vzaiemodiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z orhanamy derzhavnoi vlady [Interaction of local self-government bodies with state authorities]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, 61, 18–21 [in Ukrainian].

4. Otsinka efektyvnosti mistsevoho samovriaduvannia: yak i navishcho. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti [Assessment of the effectiveness of local self-government: how and why. Decentralization provides opportunities] (2021). Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/12893> [in Ukrainian].

5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. [On the principles of state regional policy. Law of Ukraine dated February 5, 2015] (2015). № 156-VIII. Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].

6. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnya 1999 roku [On Local State Administrations: Law of Ukraine dated April 9, 1999] (1999). № 586-XIV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> [in Ukrainian].

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997] (1997). № 1045-XIV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, 170. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].

8. Pro Natsionalnu stratehiu spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2021–2026 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27 veresnia 2021 roku [On the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2021–2026: Decree of the President of Ukraine dated September 27, 2021] (2021). № 487/2021. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> [in Ukrainian].

9. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 1 serpnia 2021 iz nast. Zminamy [On the service in local self-government bodies: Law of Ukraine dated 1 august 2021 with subsequent amendments] (2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> [in Ukrainian].

10. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022–2025 roky. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lipnya 2021 r. [Strategy for reforming public administration in Ukraine for 2022–2025. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 21, 2021]. (2021). № 831-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-r> [in Ukrainian].

Yurii Voitenko. Features of the interaction between state authorities and local self-government in Ukraine during the transition period

This article examines the features of the interaction between local government bodies and local self-government bodies in Ukraine at the current stage of state formation. It has been clarified that the key factor in the transformation of this interaction was the decentralization reform, which significantly expanded the powers of territorial communities in the area of financial provision, management of land resources, and organization of public services. At the same time, institutional duality remains at the regional and district levels, where local state administrations and representative self-government bodies operate simultaneously,

leading to competition over powers and certain management conflicts. The article emphasizes the positive trends following the implementation of the decentralization reform, which include an increase in the financial independence of communities, the expansion of inter-municipal cooperation, the development of the institute of elders, as well as the introduction of digital management tools. Despite this, the reform of decentralization of power has not been fully implemented, as the local state administrations remain a quite influential institution over local self-government, which should have been replaced by prefectures with oversight functions rather than direct influence at the local level. The article separately highlights both the positive changes in the implementation of the decentralization of power reform, particularly regarding the change of powers related to expanding the functions of local self-government bodies, as well as a number of shortcomings that should be taken into account by the authorized persons for its full, rather than partial, realization. Overall, in the long term, the key tasks remain to complete the administrative-territorial reform, implement the prefectural model with a focus on the oversight functions of state representatives, as well as to form a new model of partnership between the state and local self-government.

Key words: local self-government, local state administrations, decentralization, territorial communities, state power, law, transit.

Відомості про автора:

Войтенко Юрій – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології,
Університет Григорія Сковороди в Переяславі.

Надійшла 18.08.2025

Прийнята 12.06.2025

Опублікована 30.10.2025