

Долженков Олег Олександрович

## Політико-правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні

УДК 352.07:(477)  
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-6.4>

Долженков Олег Олександрович  
доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри освітнього  
менеджменту та публічного управління  
ДВНЗ «Південноукраїнський  
національний педагогічний університет  
імені К. Д. Ушинського»  
вул. Старопортофранківська, 26,  
Одеса, Україна

*У статті зазначено, що правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», закони і підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються на їх основі, а також акти органів місцевого самоврядування, що приймаються в рамках їх компетенції.*

*Робиться висновок про існування певного «люфту» між концептуальним науково-теоретичним та правовим забезпеченням, яке в цілому відповідає європейським і міжнародним стандартам та формально постулює цілком дієздатну систему місцевого самоврядування.*

*Дослідницькою метою є переосмислення та концептуалізація слабкості місцевого самоврядування в Україні як політичного інституту. Завданнями статті є розгляд ходу еволюції статусу місцевого самоврядування в Україні; виокремлення проблемних аспектів, що перешкоджають реалізації його потенціалу.*

*Визначено, що місцеве самоврядування не є чимось незмінним, раз і назавжди даним, оскільки з розвитком Української держави відбуватиметься й еволюція інститутів місцевого самоврядування та їх функцій.*

*Зроблено висновок, що будь-які форми державного правління і устрою, найкращі організаційні моделі можуть провалитися, якщо не буде вирішене одне з найважливіших питань сфери державного управління – співвідношення між центральними і місцевими державними органами, державним управлінням і самоврядуванням та інші питання співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.*

*Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні розглядається як необхідна передумова проведення економічних реформ, стабілізації соціально-економічної ситуації та побудови правової держави. Завдання розвитку місцевого самоврядування у кінцевому підсумку зводяться до проблеми постановки всієї влади під контроль населення. І тільки за цих умов влада працюватиме на вирішення соціальних проблем, а не на саму себе і збереження свого місця.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, державна влада, публічна влада, децентралізація, стабілізація, демократизація, політична система, політичне лідерство.

**Вступ.** Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», закони і підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються на їх основі, а також акти органів місцевого самоврядування, що приймаються в рамках їх компетенції.

Місцеве самоврядування складає, поряд із державною владою, окрему форму публічної влади та є одним із характерних атрибутів сучасної правової держави та громадянського суспільства, одним із найважливіших інститутів у структурі політичної системи. Сукупний світовий досвід демократизації суспільства засвідчує, що місцеве самоврядування відіграє надзвичайно важливу роль у взаєминах особи, суспільства і держави як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Не дивно, що становлення інституту місцевого самоврядування, починаючи ще з часів демократизації пізнього СРСР, а згодом – вже в незалежних республіках, в т. ч. і Україні, розглядалося як нагальна потреба суспільного розвитку.

Поряд із цим незадовільний у цілому стан місцевого самоврядування в Україні дозволяє зробити висновок про існування певного «люфту» між концептуальним науково-теоретичним та правовим забезпеченням, яке в цілому відповідає європейським і міжнародним стандартам та фор-

мально постулює цілком дієздатну систему місцевого самоврядування, та реальним життям, коли наявні у місцевого самоврядування матеріальні, фінансові, організаційні ресурси явно недостатні, а органи державної влади та загальнодержавні політичні лідери, попри всю «прогресивну» риторику, дивляться на місцеве самоврядування з підозрою, увесь час намагаючись вбудувати його у сумнозвісну «вертикаль» в якості найнижчого щабля.

**Результати.** Аналізуючи стан наукової розробленості проблеми, слід наголосити на необхідності більш поглибленого дослідження тих глибоких факторів, які стоять на заваді тому, щоб місцеве самоврядування як політичний інститут зайняло гідне місце у структурі політичної системи України.

Це вимагає постановки дослідницької мети – переосмислення та концептуалізації очевидної слабкості місцевого самоврядування в Україні як політичного інституту. Відповідно до зазначеної мети доцільно вирішення таких дослідних завдань у статті:

- розглянути хід еволюції статусу місцевого самоврядування в Україні;
- виокремити проблемні аспекти, що перешкоджають реалізації його потенціалу.

Якою б ефективною не була влада у центрі, вона ніколи не зможе бути досконалою і демокра-

тичною у повному розумінні цього слова, якщо не враховуватиме досвіду забезпечення децентралізації влади, здійснюваного в сучасних розвинених країнах, а також проблем та прорахунків країн, які знаходяться в близьких до українських конкретно-історичних умовах.

З утворенням незалежної української держави як один із важливих напрямів демократизації політичної системи розпочалося становлення місцевого самоврядування. 7 грудня 1990 р. Верховна Рада України прийняла Закон про місцеві ради та місцеве самоврядування. Прийняття цього закону відкрило в Україні вперше серед республік колишнього Радянського Союзу шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Незважаючи на певні юридичні неузгодженості із загальноприйнятими в демократичному світі нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого закону можна вважати днем його відродження в Україні.

Прийняття цього закону означало першу спробу трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, в органи місцевого самоврядування. Разом із тим одним із найбільш уразливих у теоретичному відношенні положень цього закону було те, що відповідні ради визначалися і як представницькі органи державної влади, і як головна ланка місцевого самоврядування, тобто як органи, які належать одночасно до двох соціальних систем. Із практичною реалізацією самоврядування також виникли певні колізії. Введення інституту представників Президента призвело до невизначеності статусу рад, обмеження їхніх можливостей, знецінення самої ідеї самоврядування. Ради, формально маючи ознаки органів самоврядування, опинились у прямій залежності від державної виконавчої влади [1].

Ця двозначність, принаймні на законодавчому рівні, була усунута в Україні з прийняттям Конституції. Важливим кроком у розвитку місцевого самоврядування став Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні». У цьому документі були визначені основні засади місцевого самоврядування. Широкі концептуальні засади місцевого самоврядування подає і Основний Закон країни – Конституція України, в якій місцеве самоврядування визначається як один з найважливіших напрямів реалізації влади народом і одна з основ конституційного ладу в державі. Конституція України дала відправні положення, спрямовані на

подальший розвиток місцевого самоврядування, і виявила передові підходи, заклавши за суттю підвалини юридично наповненої системи самоврядування для низки його структур – від будинкового органу самоорганізації жителів до обласних рад. Жодна інша конституція не передбачає такої безлічі гарантій. У деяких моментах українська модель системи органів самоврядування є справді новаторською. Це, зокрема, стосується права рад обласного та районного рівнів контролювати дії місцевих державних адміністрацій з питань, які вони (ради) віднесли до компетенції адміністрації. При цьому, звичайно, не слід забувати, що територія, на якій діють органи місцевого самоврядування, є частиною території держави, тому питання місцевого самоврядування дуже часто є продовженням державних справ.

Разом із тим, поряд із закріпленням концептуальних засад місцевого самоврядування, було затверджено лише певні політико-правові передумови для створення системи місцевого самоврядування в Україні. Покладаючи регулювання переважної більшості питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів на поточне законодавство, Конституція тим самим залишила певний простір для вдосконалення інститутів місцевого самоврядування відповідно до потреб суспільства і держави на тому чи іншому історичному етапі.

Адже місцеве самоврядування не є чимось незмінним, раз і назавжди даним, оскільки з розвитком Української держави відбуватиметься й еволюція інститутів місцевого самоврядування, їхніх функцій.

Прийнятий 21 травня 1997 р. Закон України про місцеве самоврядування дав розгорнуту характеристику суті, змісту, структури, основ діяльності, повноважень, функцій місцевого самоврядування в Україні. У законі визначені також принципи місцевого самоврядування.

Однак, віддаючи належне зусиллям держави із забезпечення відносно прогресивної юридичної бази для розвитку місцевого самоврядування, не слід забувати про те, що місцеве самоврядування не накидається згори, а виникає знизу. В основі цього руху – усвідомлена потреба людей до самоорганізації, відповідальність громадян за вирішення питань їхнього повсякденного життя. Саме із цим чинником в Україні пов'язані основні проблеми в даному сегменті суспільного розвитку.

Світовий досвід свідчить: справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів. Становлення демократичної системи місцевого самоврядування в нашій країні, перш за все, пов'язане з успіхом перманентної боротьби з всевладдям чиновників, відсутністю належної уваги державних чинників до людей, їхніх повсякденних потреб

та проблем. Неприйняття того, що відбувається, вкупі з відсутністю навиків суспільно-політичної самоорганізації, соціальна апатія викликають у багатьох громадян не тільки нерозуміння сутності, але й нерозуміння можливостей місцевого самоврядування.

Аналізуючи стан і перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні, ряд дослідників висловлює занепокоєність із приводу неоднозначного становища районного і обласного рівнів самоврядування. Обласні і районні ради позбавлені права створення власних виконавчих органів. На практиці обласні і районні ради перетворились на органи, які тільки створюють видимість місцевого самоврядування на обласному і районному рівнях. Вони позбавлені права створювати підконтрольні і підзвітні їм виконавчі органи. Такий конституційний статус обласних і районних рад не може не відбиватись на ефективності і дієздатності місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст. Адже територіальні громади та їхні виконавчі органи, не маючи у своєму розпорядженні достатньої кількості матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним і обласним радам, тобто відповідним місцевим державним адміністраціям.

Серед численних політичних проблем, які потребують якнайшвидшого розв'язання, є проблема вибору оптимальної моделі державного устрою України. Але будь-які форми державного правління і устрою, найкращі організаційні моделі можуть провалитися, якщо не буде вирішене одне з найважливіших питань сфери державного управління – співвідношення між центральними і місцевими державними органами, державним управлінням і самоврядуванням та інші питання співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.

Інститут самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, тобто передачі завдань і повноважень державної адміністрації (зокрема й підрозділам на місцях), а й механізм суспільно-політичного ладу [2, с. 589–590].

Регіональний чинник, який об'єктивно склався в Україні, істотно впливає на вибір політичної лінії розвитку всього українського суспільства. Україна довго перебувала в епіцентрі боротьби кількох великих держав, різних ідеологій, а також під впливом православної, католицької і мусульманської культур, що втягували українців у свої силові поля. Врешті-решт, Україна сформувалася як поліетнічна держава з виразними регіональними інтересами й поліетнічною багатоманітністю у питаннях державного будівництва.

Відтак намагання регіонів самостійно вирішувати проблеми економічного та культурного життя без дріб'язкового огляду на центральну владу

цілком обґрунтовані. Причин тому багато: збереження значного розриву в рівнях соціального та економічного розвитку між окремими регіонами, що стимулює незадоволеність більш багатих територій несправедливим, з їхньої точки зору, розподілом національного доходу держави; відсутність ефективних правових актів, які б розмежували компетентність регіонів і центру у сфері управління економікою; недосконалість правового механізму бюджетного регулювання. Останнім часом особливої популярності набувала концепція формування бюджету «знизу». Центр не підтримував подібні ініціативи, що зумовлювало перехід активів регіонів до тіньової сфери.

Розвиток регіонів необхідно вирівнювати, бо в Україні процес регіоналізації в економічній сфері посилюється, втягуючи в це й політичну сферу. Центр повинен не стежити за перерозподілом бюджетних коштів, а створювати вигідні умови для розвитку бізнесу та ринкової інфраструктури, підтримувати міжрегіональні зв'язки.

Нова регіональна політика держави, суть якої полягає в розширенні і конкретизації повноважень регіонів (областей і районів), повинна передбачити зміну конституційної природи районних і обласних рад шляхом їх трансформації з органів, які покликані представляти спільні інтереси територіальних громад, у повноцінні органи регіонального самоврядування. Якщо не наповнити реальним змістом місцеве самоврядування районної і обласної ланки відповідно їхній частці в системі територіального управління, то може виникнути загроза деформування принципів державної регіональної політики. Суть останньої полягає в залученні населення відповідних територіальних утворень до вирішення питань регіонального розвитку безпосередньо або через обрані ними органи, а не вирішення зазначених питань місцевими державними адміністраціями.

Зауважимо, що відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та їхні посадові особи, у т.ч. й Президент, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Останні не передбачають серед повноважень Президента України права призначати тимчасово виконуючих обов'язки сільських, селищних, міських голів. На думку автора, мало місце грубе зловживання владою, антизаконність цього Указу була очевидною уже в момент опублікування [3]. До речі, цей указ згодом, у 2005 році, був-таки скасований наступним Президентом України як такий, що не відповідав законодавству, хоча сплигло понад 7 років і ефективно відновити порушені цим указом права окремих одеситів та територіальної громади в цілому уже не було реальної можливості.

Після подій Євромайдану розпочався національний проект «Децентралізація». Так, 1 квітня

2014, ухваливши Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальну організацію влади в Україні, урядом була визначена підтримка реформи децентралізації як одне зі пріоритетних завдань.

Через відсутність політичного консенсусу для прийняття змін до Конституції реформа продовжилась шляхом внесення змін до законодавчих актів. Після успішного втілення реформи у 2019 році Урядом України було повторно запропоновано закріпити хід реформи, внісши відповідні зміни до Конституції.

Під час засідання Ради розвитку громад та територій у межах Всеукраїнського форуму «Україна 30» Президент України В. Зеленський пропонував Верховній Раді ухвалити зміни до чинної Конституції стосовно проблем децентралізації.

17 липня 2020 року у рамках децентралізації Верховна Рада України скоротила кількість районів із 490 до 136 [4].

Протягом тридцяти років незалежності України за її політиками національного рівня уважно стежать як усередині країни, так і за її межами. І все ж демократія «знизу» повинна будуватися через лідерство на місцевому рівні. Досі не усунуто перешкоди, успадковані від попередніх десятиліть, зокрема, авторитарне прийняття рішень на найвищому рівні за відсутності якихось вагомих демократичних процедур – а такі умови навряд чи сприяють формуванню лідерів демократичного суспільства. Сьогодні Україна переживає період соціально-економічних змін, які вимагають бачення і мотивації на різних рівнях, і водночас їй бракує як громадян, так і урядовців, здатних стати лідерами своїх громад. В Україні відбувається складний і суперечливий процес формування місцевого лідерства, насамперед, в особі голів рад різних рівнів

Із розвитком місцевого самоврядування поступово забезпечується найбільш демократичний контроль за діяльністю всіх суб'єктів влади, в тому числі й політичних партій. У повсякденному житті під час розв'язання конкретних справ перевіряється доцільність політичних і управлінських рішень. Важливим напрямком залишається організаційно-політичне та ідейно-просвітницьке забезпечення розвитку місцевого самоврядування з боку політичних партій, що зумовлено процесами демократизації, які відбуваються в суспільстві, і, в першу чергу, децентралізацією управління. Не склалися цивілізовані, демократичні механізми взаємодії і співробітництва політичних партій з представницькими органами. Предметом політичного протиборства, як це не парадоксально звучить, стають самі ради. Лідери окремих партій принципово не хочуть їх розглядати як важливу ланку місцевого самоврядування.

Значною мірою територіальні громади в країні сьогодні існують лише на папері, вони ще не

стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста, а в суспільній свідомості місцевого самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їхніми посадовими особами. Внаслідок цього виникають обґрунтовані побоювання, що широкі самоврядні повноваження, які декларуються Конституцією України як права територіальних громад, в силу фактичної відсутності останніх та слабкої матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування можуть потрапити до рук місцевої бюрократії і здійснюватися в корпоративних інтересах. Ці обставини свідчать про доцільність розробки та прийняття окремого закону, в рамках якого можна було б чітко врегулювати всі питання статусу територіальної громади.

Розвиток місцевого самоврядування також стримується низкою факторів, які лежать у сфері політико-правової культури.

По-перше, населення досить слабо орієнтується у своїх правах та можливостях. Люди недостатньо чітко, а почасти навіть спрощено уявляють собі систему влади, повноваження, обов'язки та можливості усіх її рівнів, способи її формування. По-друге, правляча номенклатура не зацікавлена і не готова до реалізації в повному обсязі принципів місцевого самоврядування. Її представники, як правило, не йдуть на відкритий діалог із населенням, вбачають у місцевому самоврядуванні та притаманній йому усвідомленій активності людей посягання на свій статус.

Неможливість повноцінної реалізації права на місцеве самоврядування породжує у правлячій еліті України бажання реформувати систему його органів, наблизити її до норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Отже, за понад 30 років свого розвитку місцеве самоврядування в Україні пройшло значну еволюцію від нижнього щабля жорстко централізованої адміністративної системи влади до початків формування сучасної системи самоврядування як однієї з основ громадянського суспільства. Проте динаміку розвитку місцевого самоврядування в Україні у порівнянні з країнами Центрально-Східної Європи не можна визнати задовільною.

**Висновок.** Самоврядування за умов нестабільного стану суспільства реалізовується через конфлікт і протистояння з іншими гілками та структурами влади. Сучасне суспільство суперечливе, що позначається на його політичній та правовій нестабільності. Можна стверджувати, що зараз ми переживаємо своєрідний період становлення соціуму, коли в комплексі поєднуються проблеми соціальні і національні, культурні і цивілізаційні, державотворчі і регіональні. Це, безумовно, накладає відбиток на сам зміст реформ і вимагає максимальної

концентрації зусиль та мобілізації політичної волі для їх здійснення. Україна наближається до європейського типу самоврядування, який не чужий нашим національним традиціям, але їх слід збагачувати і удосконалювати, запозичуючи досвід розвинених демократичних країн.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні розглядається як необхідна передумова проведення економічних реформ, стабілізації соціально-економічної ситуації та побудови правової держави. Завдання розвитку місцевого самоврядування в кінцевому підсумку зводяться до проблеми постановки всієї влади під контроль населення. І тільки за цих умов влада працюватиме на вирішення соціальних проблем, а не на саму себе і збереження свого місця.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
2. Біла С. Самоврядування. *Політологія. Навчальний енциклопедичний словник-довідник* / За

наук. ред. Н.М. Хоми. Львів : «Новий Світ–2000», 2015. 779 с.

3. Долженков О.О. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми політики*. URL: <http://nbuv.gov.ua/USRN/appol> 2013 50 1.

4. Система місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://politovsita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistseвого-samovryaduvannya-ukrayiny/>.

#### REFERENCES:

1. Kravchenko V. V., Bajmuratov M. O., Batanova O. V. (2007) Aktualni problemy stanovlennja ta rozvytku misceвого samovryaduvannja v Ukraini. Kyiv: Atika. 864 s.

2. Bila S. Samovryaduvannja. (2015) Politologija. Navchalnyj encyklopedychnyj slovchnyk-dovidnyk. Lviv: «Novyj Svit–2000». 779 s.

3. Dolzhenkov O. O. Stanovlennja misceвого samovryaduvannja v Ukraini. Aktualni problemy polityky. URL: <http://nbuv.gov.ua/USRN/appol> 2013 50 1.

4. Systema misceвого samovryaduvannja v Ukraini. URL: <https://politovsita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistseвого-samovryaduvannya-ukrayiny/>

## Political and legal support for the development of local self-government in Ukraine

Dolzhenkov Oleg Alexandrovich

Doctor of Political Sciences, Professor,  
Head of the Department of Educational  
Management and Public Administration  
South Ukrainian National Pedagogical  
University named after K.D. Ushinsky  
Staroportofrankivska str., 26,  
Odesa, Ukraine

*The article states that the legal basis of local self-government in Ukraine is the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", laws and bylaws adopted on their basis, as well as acts of local self-government adopted within their competencies.*

*It is concluded that there is a certain "gap" between the conceptual scientific-theoretical and legal support, which generally meets European and international standards and formally postulates a fully operational system of local self-government.*

*The research goal is to rethink and conceptualize the weakness of local self-government in Ukraine as a political institution. The objectives of the article are to consider the evolution of the status of local self-government in Ukraine; identification of problematic aspects that hinder the realization of its potential.*

*It is determined that local self-government is not something immutable, given once and for all, because with the development of the Ukrainian state there will be an evolution of local self-government institutions and their functions. It is concluded that any form of government and organization, the best organizational models can fail if one of the most important issues in public administration is not resolved – the relationship between central and local government, public administration and self-government and other issues of centralization and decentralization in the field of public administration.*

*Further development of local self-government in Ukraine is seen as a necessary prerequisite for economic reforms, stabilization of the socio-economic situation and building the rule of law. The task of developing local self-government is ultimately reduced to the problem of putting all power under the control of the population. And only under these conditions will the government work to solve social problems, not on itself and preserve its place.*

**Key words:** local self-government, state power, public power, decentralization, stabilization, democratization, political system, political leadership.