

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.36>**О. А. Кавилін**

кандидат наук з державного управління

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні за 1991–2022 роки.

Наголошено на тому, що місцеве самоврядування в державі є вагомим показником рівня централізації чи децентралізації державної влади, рівня демократії, змісту існуючого політичного режиму, переважання демократичних або авторитарних тенденцій. Високий рівень розвитку місцевого самоврядування забезпечує демократичність політичного режиму та є проявом демократичної політики держави.

Зазначено, що найбільше проблеми формування інституту місцевого самоврядування торкнулися пострадянських держав, оскільки у радянський період не було і мови про таку можливість – існувала лише жорстка централізація державної влади та управління. Держава цілком та повністю домінувала в місцевих органах влади. При цьому так званому «буржуазному самоврядуванню» радянською владою протиставлялись: «влада народу», «народний суверенітет», «ради народних депутатів», під якими, фактично, крилися радянський тоталітаризм та абсолютна влада комуністичної партії. Після розпаду СРСР багато державних систем в Україні потребували реабілітації.

У процесі дослідження визначено етапи та проблеми реформування місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні.

Проаналізовано витоки місцевого самоврядування в Україні та спроби його реформування.

Розглянуто актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, реформування місцевого самоврядування, децентралізація влади, територіальний устрій.*

Вступ. Питання щодо місцевого самоврядування в Україні регулюються, перш за все, положеннями Конституції України (Розділ XI). Розвиток інституту місцевого самоврядування та вдосконалення його нормативно-правового забезпечення є одним з важливих напрямів реформування сучасного українського суспільства, оскільки це невід’ємна частина демократичної держави. Місцеве самоврядування активно впливає на політичні, соціальні та економічні умови як основи громадянського суспільства, що є важливою передумовою становлення демократії у державі.

Проблеми щодо становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні є предметом наукового пошуку протягом тривалого проміжку часу та привертає пильну увагу вітчиз-

няних науковців і державних діячів. Це, зокрема, М. С. Грушевський, І. Й. Бойко, О. Б. Вовк, Т. Д. Гошко, І. Грицьак, О. Г. Дарнопих, Р. Є. Делімарський, Ю. В. Делія, О. Н. Євтушенко, Б. В. Калиновський, Н. В. Камінська, Ю. М. Кириченко, Т. Котенко, І. П. Лопушинський, Т. В. Лушагіна, В. С. Пустовой, К. І. Ровинська, П. М. Сас, Г. В. Чапала, І. М. Шкляж та інші. Більшість з учених в Україні спрямовують свої дослідження на визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування в державі. Разом з тим ідея місцевого самоврядування в Україні тісно пов’язана з культурною спадщиною українського народу, адже для становлення в нашій державі національної системи місцевого самоврядування, у сучасному вигляді, був необхідним дос-

від, які накопичувався протягом століть. Однак, найбільше проблеми формування інституту місцевого самоврядування торкнулися пострадянських держав, оскільки у радянський період не було і мови про таку можливість – існувала лише жорстка централізація державної влади та управління. Держава цілком та повністю домінувала в місцевих органах влади. При цьому так званому «буржуазному самоврядуванню» радянською владою протиставлялись: «влада народу», «народний суверенітет», «ради народних депутатів», під якими, фактично, крилися радянський тоталітаризм та абсолютна влада комуністичної партії. Після розпаду СРСР багато державних систем в Україні потребували реабілітації. Особливо це стосується ефективності організації системи місцевого самоврядування. З цієї причини **метою статті** є визначення основних періодів історії становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, починаючи з отримання незалежності нашою державою. Хоча, фактично, першим кроком до відродження системи місцевого самоврядування в нашій державі стало прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», у якому місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [1]. Цей нормативний акт наділяв органи державної влади (тобто – місцеві ради) функціями місцевого самоврядування. Але основним його недоліком було фактичне поєднання в одних органах функцій і державної влади, і місцевого самоврядування.

Результати. Основний Закон України закріпив місцеве самоврядування як один з найважливіших елементів основ конституційного строю держави, як самостійну форму реалізації народом належної йому влади. Суть місцевого самоврядування зводиться до права населення самостійно, на свій розсуд та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Відповідно до ст. 140 Конституції України «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. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [2]. А як зазначає О. Бореславська: «місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами – та має особливий об'єкт – питання місцевого значення – і здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної)» [3, с. 24].

На даний час питання щодо місцевого самоврядування в Україні регулюються, окрім Конституції, Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. В своїй роботі органи місцевого самоврядування керуються, також, Законами України: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про державну під-

тримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями», «Про співробітництво територіальних громад», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про засади державної мовної політики», «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», «Про енергетичну ефективність будівель», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей», «Про критичну інфраструктуру», «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями», «Про доступ до публічної інформації», «Про статус депутата», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення», Податковим кодексом України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативними актами.

Можна зазначити, що на теперішній час політика держави щодо місцевого самоврядування в Україні є достатньо ефективною. Але так було не завжди. Україні довелося пройти довгий шлях розвитку системи місцевого самоврядування, особливо, враховуючи, що і Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 р. не вплинув на неї позитивно. Навпаки, завдяки цьому нормативному акту було значно послаблено управління державними справами на місцях. Дуалізм у владі не вплинув позитивно систему управління в Україні. У подальшому, 26 березня 1992 р., було прийнято нову редакцію даного Закону (Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регі-

ональне самоврядування»). В ньому наголошувалося, що місцеве та регіональне самоврядування закріплюється як основа демократичного устрою влади в Україні, а місцеве та регіональне самоврядування мало характер територіальної самоорганізації громадян задля самостійного вирішення (безпосередньо чи через органи, яких вони обирають) усіх проблем місцевого характеру, керуючись Конституцією та законами України, виходячи з власної фінансово-економічної бази. Регіональне ж самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян з метою вирішення (безпосередньо чи через органи, яких вони утворюють) питань місцевого життя в межах Конституції та законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися: місто, селище та сільрада, а регіонального – район чи область [4].

У червні 1994 р. новообрана Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Голови створених виконкомів обласних рад були наділені повноваженнями виконавчої влади та підпорядковані Кабінету Міністрів України і відповідному голові виконкому ради вищого рівня. Тобто Президент України практично втрачав контроль над регіонами. Для того, щоб виправити таку ситуацію Президент Леонід Кучма Указом № 429 від 06.08.1994 «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» підпорядкував собі голів виконкомів обласних та районних рад, а також Київської та Севастопольської міських і їх районних рад. Так у п. 3 цього Указу наголошується: «... Установити, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади: голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові України; голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських Рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських Рад і через них – Президентові України» [5]. Тож вертикаль державної влади, на той момент, було дещо відновлено. Але вже

8 червня 1995 р., відповідно до Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, функції виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування були знову розділеними. На основі виконкомів обласних та районних рад створили систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху аж до рівня Президента України [6]. Згідно зі ст. 46 Розділу VII цього нормативного акту «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні»: «... У здійсненні своїх повноважень органи місцевої влади підпорядковані вищим органам державної виконавчої влади. Правовий статус та обсяг повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій визначається цим Законом та Положенням, яке затверджується Президентом України. Президент України може делегувати державній адміністрації повноваження щодо управління розташованим на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці майном, що перебуває в загальнодержавній власності» [7]. При цьому Договір передбачав лише один первинний рівень самоврядування: місто, село, селище. В областях, містах Києві та Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями [6].

Вже інша система місцевого самоврядування побачила світ з прийняттям Конституції України у 1996 р., в якій зазначалося, що:

1) В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

2) Місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140);

3) Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);

4) Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140) [2].

Однак, разом з тим, Основний Закон України закріпив тоді дві системи публічної влади на території області та району, що є різними за своєю формою, структурою, принципами формування та механізмом функціонування. Це створило певні проблеми в системі державного управління.

Також, 6 листопада 1996 р. в м. Страсбург представниками України було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.) [8]. У цій хартії проголошуються найважливіші принципи місцевого самоврядування для всіх держав – членів Ради Європи. І, нарешті, 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], положення якого ґрунтувалися на засадах та принципах, означених у Хартії. Даний нормативний акт, відповідно до Конституції України, визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в нашій державі, засади організації та діяльності, а також правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 4 означеного Закону «місцеве самоврядування в Україні здійснюється 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» [9]. А у ст. 5 даного нормативного документу встановлюється система місцевого самоврядування, яка охоплює, відповідно до положень Конституції України, «територіальну громаду, сільську, селищну та міську ради, сільського, селищного і міського голів, виконавчі органи сільської, селищної і міської рад, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст та органи самоорганізації населення» [9].

Наступним, не менш важливим кроком, для становлення системи місцевого самоврядування стало прийняття Закону України

«Про місцеві державні адміністрації» № 20–21 від 09.04.1999 р., який визначив організацію, повноваження, порядок діяльності місцевих державних адміністрацій та їх місце в системі органів виконавчої влади. Втім, його положення дещо суперечили Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]. У подальшому, принципи організаційних та матеріальних основ служби в органах місцевого самоврядування було закладено в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07.06.2001 р. Ще однією спробою здійснення реформи місцевого самоврядування було здійснено шляхом прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» № 900-р від 29.07.2009 р. [11, с. 113]. Проте цей документ перестав відповідати реаліям та цілям розвитку держави, та втратив чинність у 2012 р.

Спроби реформування системи місцевого самоврядування в Україні відбувалися, також, у 2014 та 2015 роках. Так, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), 05.02.2015 р. – Закони «Прозасади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

З 23.01.2019 р. почалася реалізація нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». У цьому документі зосереджено увагу на переході України до нових етапів реформи децентралізації влади, що враховує закріплення попереднього позитивного досвіду та на формуванні спроможних громад, а також зміні територіального устрою на рівні районів і громад. Визначаються чіткі принципи розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління та розвиток форм місцевої демократії. Також 05.01.2022 було схвалено проект Закону України «Про службу в органах місце-

вого самоврядування». Тож, як бачимо, інститут місцевого самоврядування в Україні продовжує процес розвитку та вдосконалення задля вибору оптимального варіанту свого функціонування.

Список використаної літератури:

1. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4478.html>
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
3. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного та політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Сер. Юридична*. 2011. Випуск 52. С. 26–27.
4. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4069.html>
5. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України. № 429 від 06.08.1994. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U070_99?an=597
6. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні. URL: https://pidru4niki.com/12041023/politologiya/etapi_stanovlennya_mistsevoغو_samovryaduvannya_ukrayini
7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 18. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні. URL: https://studies.in.ua/ms_seminar/467-storya-stanovlennya-mscevogo-samovryaduvannya-v-ukrayin.html
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

- URL: <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-promistseve-samovyaduvannya1997.html>
10. Про місцеві державні адміністрації. Закон України. Відомості *Верховної Ради (ВВР)*. 1999. № 20-21. Ст. 190. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji03536w?ed=2021_10_04
11. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека*. № 2 (77). 2020. С. 106–117.
12. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>
13. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». 05.01.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38738>
-

Kavilin A. Establishment of local government in Ukraine

The article examines the problems of the formation and development of local self-government in Ukraine for 1991-2022.

It is emphasized that local self-government in the state is a significant indicator of the level of centralization or decentralization of state power, the level of democracy, the content of the existing political regime, the predominance of democratic or autocratic tendencies. A high level of development of local self-government ensures the democratic political regime and is a manifestation of the democratic policy of the state.

It is noted that the problem of the formation of the local self-government institute affected the post-Soviet states the most, since in the Soviet period there was no such possibility – there was only a strict centralization of state power and management. The state completely and completely dominated the local authorities. At the same time, the so-called “bourgeois self-government” was opposed by the Soviet authorities: “power of the people”, “people’s sovereignty”, “councils of people’s deputies”, under which, in fact, Soviet totalitarianism and the absolute power of the Communist Party were hidden. After the collapse of the USSR, many state systems in Ukraine needed rehabilitation.

In the process of the research, the stages and problems of reforming local self-government and territorial organization of public power in Ukraine were determined.

The origins of local self-government in Ukraine and attempts to reform it are analyzed.

Current problems of ensuring the effective functioning of local self-government bodies in Ukraine are considered.

Key words: *Local self-government, bodies of local self-government, bodies of public power, reforming of local self-government, decentralization of power, territorial organization.*