

А. Бортнікова – доктор політичних наук,
професор кафедри всесвітньої історії,
ВНУ імені Лесі Українки

Історичні детермінанти еволюції місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування – невід’ємний атрибут сучасної демократії, що характеризується багатством форм і механізмів самореалізації громадян, їхньої участі в здійсненні владних повноважень на всіх рівнях – від загальнодержавного до місцевого. Місцеве самоврядування як суспільно-політичний інститут спирається на історичні традиції та сучасні демократичні практики функціонування. Найбільш показове втілення цей інститут отримав у життєдіяльності європейських міст. Успішна практика існування місцевого самоврядування на засадах магдебурзького права в Україні стала додатковим аргументом щодо його збереження та реформування на демократичних засадах у сучасних умовах.

Місцеве самоврядування як інститут влади має темпоральні та просторові характеристики, оскільки його зміст детерміновано часом і простором. Найбільшою межею влади є час, оскільки не існує вічних типів владних відносин чи незмінних політичних інститутів. Так влада може розтягнутися на століття, але все одно з часом відбуваються соціальні зміни, і разом з ними відбувається кардинальне реформування суб’єктів владних відносин, навіть їх характер. Наприклад, один із визначальних принципів формування інститутів місцевого самоврядування – вибори, відомий ще з первісних часів, коли обирали племінного вождя. Однак із часом його зміст і процедури вдосконалювалися, набуваючи таких зрозумілих для сучасної людини смислів, як реалізація під час виборів ідеї народовладдя, народного суверенітету, делегування народом повноважень своїм представникам через регулярні та демократично організовані вибори.

Конкретний тип або форма організації влади також обмежені простором, вони функціонують лише в конкретних соціально-економічних, суспільно-політичних системах і режимах, у правовому полі

або умовах правового нігілізму, державному чи громадському секторам, а також у межах відповідної компетенції її носіїв.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні склався на межі XVIII–XIX ст., за часів трансформації абсолютистських режимів у модерні демократичні і правові держави. Попри тривалу боротьбу суспільства з феодальними становими, патріархальними та корпоративно-цеховими обмеженнями окремі елементи тогочасного місцевого самоврядування збереглися та наповнилися сьогодні новим політико-правовим змістом.

Діяльність місцевого самоврядування в демократичних країнах організована відповідно до норм і положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої Радою Європи 1985 р. Цей міжнародний політико-правовий акт запровадив міжнародні стандарти для регулювання та гарантування прав органів місцевої влади й утверджує єдині принципи місцевого самоврядування. Цю хартію Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. У її преамбулі містяться базові принципи місцевого самоврядування:

- місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні;
- існування місцевого самоврядування, наділеного реальними функціями, може забезпечити ефективне та близьке до громадянина управління;
- охорона та посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії та децентралізації влади;
- органи місцевого самоврядування, які створюються на демократичних засадах, повинні мати широку автономію щодо своїх функцій, а також ресурсів, необхідних для їх виконання.

Концептуальні засади теорії та практики місцевого самоврядування, наближеного до його сучасного розуміння, закладено в період буржуазно-демократичних революцій в Європі. На той час набули поширення такі теорії: вільної громади, громадівська, державницька, муніципального дуалізму, де принциповим поставало питання розмежування функцій загальнодержавних установ і органів місцевого самоврядування.

Однією з перших концепцій місцевого самоврядування, яка набула поширення в Європі, стала **теорія вільної громади**, світоглядними засадами якої стали ідеї свободи, природного права та народного суверенітету. Основні положення цієї теорії, які сформульовано Р. Л. д'Аргенсоном та Ж.-Г. Туре ще до Великої французької революції, викладено в законі від 14 грудня 1789 р. За законом, спрямованим на уніфікацію муніципального устрою Франції, місцева організація передбачала утворення представницького органу – муніципальних зборів і виконавчо-розпорядчого органу, які очолював мер – вища посадова особа територіальної громади. Теорія вільної громади втілена в Конституції Бельгії 1831 р., де поряд із законодавчою (ст. 28), виконавчою (ст. 29) і судовою владою (ст. 30) у ст. 31 визнано право на самоврядування територіальних громад: «потреби суто комунальні або провінційні належать підпорядкуванню рад громад або провінцій...». Отже, фактично визнавалося існування четвертої гілки влади – муніципальної.

Автори **громадівської теорії** (О. Гірке, О. Ресслер, Е. Мейєр, Р. Моль, Б. Шеффнер та ін.) виходили з наявного протистояння держави і суспільства та виступали на захист свободи та прав громад у виконанні своїх завдань місцевого значення. Витоки цієї теорії слід шукати в соціально-економічних і суспільно-політичних відносинах, що склалися в середньовічній Європі. Її розвиток пов'язаний із прагненням окремих міських громад, де набирав силу торговельно-промисловий капітал, вийти з-під владного та юридичного впливу землевласників. Останні звичайно намагалися не допустити цього. Звідси народжувалася ідея щодо переваги громади та її права над державою, оскільки вона виникла раніше неї.

За **державницькою теорією**, поширеною в Європі XIX ст. і в наступні роки, місцеве самоврядування – це лише форма децентралізації державної влади. Основні положення державницької теорії розробили німецькі вчені Л. фон Штейн, Р. Гнейст, Г. Еллінек, П. Лобанд, які стверджували, що органи місцевого самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством. Відповідно, місцеве самоврядування – одна із форм організації державного управління на місцевому рівні, оскільки всі повноваження органам місцевого самоврядування надані державою. На відміну від державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а місцевими жителями,

зацікавленими в результатах своєї праці. Передання деяких завдань державного управління до відання місцевих територіальних громад зумовлено потребою забезпечення більш ефективного їх вирішення на місцевому рівні.

Історичні обмеження концепції вільної громади та громадівської теорії самоврядування полягали в тому, що їх положення суперечили потребам утвердження централізованих національних держав, процес активного утворення яких у Європі припадав на період XVIII–XIX ст. – протиставлення громад державі об'єктивно послаблювало роль останньої. Абсолютизація цього підходу передбачала уявне державне утворення, яке мало складатися із незалежних одна від одної територій, що заперечувало саму ідею державного будівництва. Прихильники вільної та громадівської теорій мимоволі концептуально виправдовували прояви місцевого егоїзму, що підживлювало сепаратистські настрої. Це також ставало на заваді створенню міцної централізованої держави. Відповідно, на зміну означеним концептуальним моделям місцевого самоврядування прийшли більш раціональні та затребувані суспільством теорії.

Своєрідним компромісом між прихильниками громадівської і державницької теорій є *громадівсько-державницка* або *теорія муніципального дуалізму* (Д. Вільсон, Р. Джексон, Н. Кауфман, Е. Банфільд, С. Авак'ян та ін.). За нею органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері – громадських справах місцевого значення. У сфері політичних відносин органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції та виходячи за межі місцевих повноважень, мають діяти як інститути державного управління. У такому разі справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, часто поділяють на т. зв. власні та делеговані. Якщо під час вирішення власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно і незалежно від державних органів, підкоряючись лише закону, то вирішення делегованих справ має здійснюватися під адміністративним контролем державних органів. Зокрема принцип делегування повноважень від державних органів інститутам місцевого самоврядування і навпаки, активно використовується в сучасній практиці державного управління в Україні.

Отже, вочевидь спостерігається еволюція розширення змістових характеристик місцевого самоврядування: від його розуміння як інсти-

туту адміністративного управління до його сприйняття як політичного інституту, який разом із державою може належним чином вирішувати складні суспільні проблеми на місцях. За такого підходу демократія наповнюється реальним змістом і здатна в повному обсязі виконувати свою історичну місію як влада народу.

Іманентною властивістю організації місцевого самоврядування є децентралізація. Евристичний потенціал поняття «децентралізація» полягає у тому, що воно показує характер взаємовідносини між центром і регіонами в окремо взятій країні на різних етапах історичного розвитку і, відповідно, визначає тип її політико-правової системи, рівень демократизму та політичної суб'єктності місцевого самоврядування тощо.

Сутність процесу децентралізації полягає в переданні повноважень із центру на місця. Причому не лише повноважень, а і ресурсів, можливостей, інструментів і послуг для того, щоб бути наближеними до громадян та управляти цими процесами знизу. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає децентралізацію як систему управління, за якою «частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління; ...скасування або послаблення централізації».

Проблему децентралізації сучасна західна наука розглядає зокрема в межах нового стилю державного управління (*New Public Management*). Новий принцип керування відповідає способу регулювання, який характеризується гнучкими формами координації, що додаються до низки консультацій між зацікавленими особами.

Питання децентралізації доцільно розглядати в контексті теоретичних концептів «центр-периферія», у витоків якої стояли такі західні дослідники, як І. Валерстайн, Ш. Айзенштадт, Дж. Фрідмен, Е. Шилз та ін.

1. *Інноваційна концепція*. Центр асоціюється з місцем, де відбувається або вироблення власних інновацій, або транслюється їх запозичення ззовні. Периферія приймає інновації або зі значним запізненням, або зовсім їх відкидає.

2. *Управлінська концепція*. Функції управління розподіляються територіально нерівномірно. У просторі яскраво виражені відносини панування-підкорення: одні території і центри управляють, інші –

підкорюються. Центр асоціюється з місцем, із якого здійснюється управління політичними процесами. Існує формальна управлінська структура: кожна держава має столицю, адміністративні центри районів і підпорядковану «провінцію», тобто периферію.

3. *Соціально-економічна концепція.* Економічно більш розвинений центр протиставляється менш розвиненій периферії.

4. *Теорія «внутрішнього колоніалізму»* характеризує політичну ієрархію територій у складі держави як таку, що визначається економічною нерівністю. Для периферії характерна орієнтація на виробництво сировини, місцеву робочу силу з низьким рівнем кваліфікації. Водночас центр бере на себе завдання перероблення сировини, навчання фахівців та ін.

Відносини, що склалися в Україні між центром і регіонами до недавнього часу за радянською традицією формувалися в межах «управлінської концепції», коли завдяки надлишковій централізації, столиця і регіональні центри перебирали на себе левову частку владних повноважень.

Органічною складовою частиною процесу децентралізації є реалізація принципу субсидіарності, який, будучи соціально-етичним і громадсько-політичним принципом, з одного боку, сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню та особистій відповідальності, з іншого – забезпечує право нижчих одиниць на першочергову дію в місцевих справах у порівнянні з вищими.

7 грудня 1990 р. прийнято Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Цим актом поняття «місцеве самоврядування» було наближено до його європейського розуміння. Закон скасував підпорядкування рад та їх виконавчих комітетів по вертикалі, що підтвердило відмову від принципу «демократичного централізму». Натомість задекларовано інші принципи: народовладдя; законності; самостійності та незалежності рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості; виборності рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольності, підзвітності відповідальності перед населенням; гласності та врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; економічної і фінансової самостійності територій; взаємодії

органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями та рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; реальної керованості територією.

Однією з новацій закону стало рішення про об'єднання посад голів рад і голів їх виконавчих комітетів (ст. 42). Ради звільнено від опіки парткомів, визначено виняткові повноваження рад кожного рівня, а місцеві бюджети виведено з державного (ст. 12). Водночас ради народних депутатів залишалися органами державної влади (ст. 2).

Розпад Радянського Союзу і проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України актуалізували питання необхідності реорганізації місцевого самоврядування та формування оптимальної системи адміністративно-територіального устрою. Процес демократичного унормування місцевого самоврядування як системи рад та їх виконавчих органів в Україні не є лінійним, а скоріше дискретним і таким, що постійно перебуває під тиском політичної кон'юнктури. За часів незалежності в Україні відбулося низка реформ місцевого самоврядування: запровадження місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками президента (1992); ліквідація цих органів влади та відновлення виконавчих комітетів рад як органів місцевого самоврядування (1994); ліквідація виконавчих комітетів та відновлення державних адміністрацій на рівні областей і районів (1995, 1999).

Принципово важливим етапом на шляху реформування інституту місцевого самоврядування стало закріплення 1996 р. його конституційного статусу (за ст. 5 Конституції України воно, поряд із державною владою, визнане однією з форм здійснення влади народом). Наступним кроком на цьому шляху, стала реалізація у 2014–2020 рр. Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні.

Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради.

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. Свою участь у здійсненні наданих Конституцією України та іншими правовими актами повноважень громадяни можуть здійснювати через низку інститутів і механізмів. Серед них:

- *місцевий референдум*: форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, належних до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;
- *місцеві вибори*: обрання депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування;
- *загальні збори*: зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;
- *органи самоорганізації населення*: представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна;
- *місцеві ініціативи*: члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;
- *громадські слухання*: територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, належних до відання місцевого самоврядування та ін.

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 та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Голова районної та голова

обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Перебіг бойових дій під час російсько-української війни продемонстрував міцність та ефективність горизонтальних зв'язків в українському суспільстві. Коли обласні та районні військові адміністрації та обласні ради зосереджені на розв'язанні питань збройної боротьби з агресором, істотна частина тягаря війни лягає на територіальні громади. Окрім здійснення волонтерської допомоги ЗСУ та силам територіальної оборони, організації побуту вимушених переселенців, місцеві ради зосереджуються на підтримці бізнесу, забезпечують функціонування місцевої економіки та життєдіяльність населення.

В Україні надзвичайної актуальності набула проблема реформування місцевого самоврядування на базі демократичної трансформації політичної системи та децентралізації влади, оскільки від успішної реалізації цієї реформи залежить доля людей, які проживають у різних куточках країни і які прагнуть стати справжніми господарями в своїх територіальних громадах. Катастрофічні для незалежності України події в Криму і на Донбасі після Революції Гідності 2014 р. засвідчили неспроможність тогочасної моделі політико-правового та адміністративно-територіального устрою країни забезпечити збереження і цілісність держави, сприяти її динамічному регіональному розвитку тощо.

Практичним втіленням концептуальних засад реформи місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 1 квітня 2014 р. «Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні». Проведення адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації супроводжується певними ризиками, що вимагає врахування сукупності геополітичних, соціально-економічних, світоглядних та ін. чинників та виважених кроків щодо її реалізації. У цьому контексті значний науковий інтерес викликають зауваження фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, які в аналітичній записці «Очікувані ризики у процесі децентралізації» (2018) накреслили низку застережень щодо ризиків, які супроводжуватимуть процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. До основних груп ризиків ними віднесено:

- 1) ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);

- 2) послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацію повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства (включно посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) ризики для бюджетної системи країни. Зокрема загроза зриву фінансових повноважень органів місцевого самоврядування;
- 4) ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Зокрема унаслідок низького рівня компетентності службовців місцевого самоврядування;
- 5) зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація в суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним.

Згодом відбувся наступний етап реформи – реорганізація районів. 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно із документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів парламент ліквідував. Обрання на місцевих виборах представницьких органів влади у новостворених територіальних громадах і районах, які відбулися 25 жовтня 2020 р. стали проміжним, але не заключним етапом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Аналіз базових категорій і понять засвідчує наявність органічного зв'язку місцевого самоврядування і децентралізації із народовладдям на місцевому рівні. Вочевидь вони є іманентно властивими рисами місцевої або локальної демократії. Зазначені феномени складають три основні виміри політики на локальному рівні: поняття «децентралізація» характеризує відносини між різними територіальними рівнями влади в суспільстві, «самоврядування» – статус місцевих органів влади, «місцева демократія» – спосіб реалізації влади на локальному рівні.

Отже, демократичні зміни організації місцевого самоврядування полягали в поступовому переході від державного централізму і монополії комуністичної партії на владу до створення політико-правової

бази, коли інститути місцевого самоврядування почали набувати ознак справжніх суб'єктів політики, спроможних вирішувати усе більше коло питань місцевого значення. Важливим кроком на цьому шляху стало запровадження конституційного статусу місцевого самоврядування, процес демократизації виборчого законодавства на засадах плюралізму і змагальності, перехід на пропорційну систему виборів до місцевих органів влади (крім сільських і селищних), запровадження гендерної квоти до складання партійних списків кандидатів у депутати тощо. Із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні розпочато процес децентралізації. Комплексний характер реформи передбачає унормування відносин не лише між центром і регіонами у контексті підвищення ролі та значення територіальних громад, а й перетворення їх у справжні осередки місцевої демократії.

Важливим чинником забезпечення життєдіяльності громад стала зміна режиму функціонування органів регіональної і місцевої влади шляхом утворення військових адміністрацій, які забезпечують безпеку на відповідній території. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані на розв'язання питань місцевого значення на територіях громад з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Бортнікова А. В. Місцеве самоврядування на Волині: суспільно-політичні традиції і сучасний процес децентралізації: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. 372 с.
2. Децентралізація. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)* / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 290.
3. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / [Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 192 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.11.2024).
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 06.02.2025).

Демократичні трансформації в державах Центрально-Східної Європи та Україні в умовах викликів та загроз

6. Малиновський В. Я. Реформа децентралізації у Волинській області: монографія. Луцьк: ПП «Волинська друкарня». 2021. 352 с.
7. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
8. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytger.2023.02> (дата звернення: 22.01.2025).
9. Основи демократії: підручник для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. 3-тє вид., оновл. і доп. Львів: Астролябія, 2009. 832 с.
10. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка. *Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021> (дата звернення: 12.11.2024).
11. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки / [прийнятий на другій сесії Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, 7 груд. 1990 р.]. Київ: Україна, 1991. 64 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Редакція від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.04.2023).