

**Фащевський М. І.\***, доктор географічних наук,  
професор, ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима Гетьмана»,  
Київ, Україна. kaf\_re@ukr.net

**Білоконь І. В.**, кандидат економічних наук,  
доцент, ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима Гетьмана»,  
Київ, Україна. kaf\_re@ukr.net

## НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ДЛЯ ЦІЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

**Анотація.** Аналізується еволюція розвитку місцевого самоврядування в Україні та обґрунтовується необхідність реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, створення децентралізованої моделі управління та перерозподілу владних повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для забезпечення умов розвитку регіонів. Актуалізується проблема подальшого розвитку такого інституційного органу публічної влади як місцеве самоврядування, необхідність розширення прав та повноважень територіальних громад у соціально-економічному розвитку регіонів.

**Ключові слова:** державне управління, регіональне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада.

**Аннотация.** Анализируется эволюция развития местного самоуправления в Украине и обуславливается необходимость реформирования системы государственного управления и местного самоуправления, создания децентрализованной модели управления и перераспределения властных полномочий государственных органов исполнительной власти и органов самоуправления для обеспечения условий регионального развития. Актуализируется проблема дальнейшего развития такого институционального органа публичной власти как местное самоуправление, необходимость расширения прав и полномочий территориальных общин в социально-экономическом развитии регионов.

**Ключевые слова:** государственное управление, региональное управление, местное самоуправление, территориальная община.

**Abstract.** It is analyzed the evolution of local selfgoverning in Ukraine and is justified the need to reform the lower level governance of socio-economic development of regional economic systems, creation of decentralized management model and redistribution of power between the State Central government and local regional authorities to provide better conditions for regional development. Legislative background for resolving such issues, apart from the Constitution of Ukraine, is based on the Concept of Local Government Reform approved by Ukrainian Cabinet of Ministers, European Charter of Local Self-government, laws, codes, ordinances for evolution of local governance as an important part of public authority, its place in regional and spatial systems management. It is emphasized that local self-governance is performed by the communities of villages, settlements, towns, as well as via district and regional Councils which represent common interests of villages, settlements and town communities. International practice of local regional governance proved high efficiency of decentralized model of regional development at which maximum power is transferred to local governments as the subject of representative power.

**Key words:** public administration, region administration, local government, the territorial community.

**Постановка проблеми.** Важливою ознакою демократичного розвитку країни та становлення її як правової держави є розвиток місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах

\* Fashchevskyy M. I., Doctor of geographical sciences, Professor, Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman, Kyiv, Ukraine. kaf\_re@ukr.net

Bilokon I. V., Ph. D. in Economics, Associate Professor, Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman, Kyiv, Ukraine. kaf\_re@ukr.net

NECESSITY OF REFORMING LOCAL SELF-GOVERNING IN UKRAINE FOR THE AIMS OF REGIONAL DEVELOPMENT

Конституції та законів України. Територіальна громада, як відзначається в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», — це об'єднання жителів, що постійно проживають у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (сільську раду) і єдиного голову. Територіальна громада села, селища, міста виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [1].

Розвиток місцевого самоврядування є невід'ємною складовою процесу регіонального розвитку в Україні. Поглиблення ринкових процесів в економіці країни, вплив глобалізації і регіоналізації на них вимагають реформування низової ланки управління соціально-економічним розвитком регіональних господарських систем.

Законодавчим підґрунтям для вирішення цих проблем є перш за все Конституція України. Важливу роль відіграє і затверджена Кабінетом Міністрів України концепція реформи місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1—3] та інші закони, кодекси й укази. Утім, сучасні конфліктні ситуації у взаємодії «центр-регіон» паралізують дієвість всієї вертикалі публічної влади в Україні щодо регіонального розвитку. Це актуалізує необхідність аналізу проблеми з метою прискорення процесу реформування системи регіонального управління, і зокрема, системи місцевого самоврядування.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем управління регіональним розвитком, формування і реалізації державної, регіональної економічної політики, розвитку місцевого самоврядування як важливої ланки публічної влади, його місця в системі управління регіонально-просторовими системами, необхідності вдосконалення функцій державного управління регіональним розвитком в Україні присвячені праці багатьох вітчизняних науковців: В. О. Антоненко, С. О. Білої, О. В. Богданова, М. І. Долішнього, В. І. Жука, В. С. Куйбіди, М. В. Скиби, М. І. Фащевського та ін. Подальший аналіз проблеми вимагає водночас як узагальнення наявних розробок у вимірі реформи системи самоврядування, так і осмислення шляхів її реалізації з урахуванням нагальних потреб і особливостей розвитку Української держави.

**Мета статті.** Обґрунтувати засади стабільного соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення життєвого рівня населення на основі рівноправної участі та взаємодії місцевих і державних органів регіонального управління, децентралізації системи державного управління та надання місцевим органам влади більше прав, компетенцій і повноважень, повного забезпечення територіального реформування системи місцевого самоврядування.

**Основні результати дослідження.** Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Представницькими органами місцевого самоврядування є виборні органи (ради), які складаються з депутатів і представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законодавчими актами. До органів місцевого самоврядування згідно з Конституцією України (ст. 140) відносяться також обласні та районні ради. Вони представляють спільні інтереси та повноваження територіальних громад сіл, селищ і міст у межах повноважень, визна-

чених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами [3].

Місцеве самоврядування як основа державного устрою країни реалізує інтереси місцевих територіальних громад, узгоджує інтереси різних суб'єктів господарювання на певній території, координує ефективно і раціонально використання місцевих ресурсів, підтримує життєдіяльність найвразливіших верств населення регіонів.

Сучасна система місцевого самоврядування нині в Україні має таку структуру:

- територіальна громада;
- сільська, селищна і міська ради;
- сільський, селищний і міський голова;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Основною формою безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні місцевих проблем є загальні збори громадян, рішення яких є обов'язковим для органів місцевого самоврядування в їх діяльності.

Розвиток України як суверенної правової держави актуалізує проблему подальшого розвитку такого інституційного органу публічної влади як місцеве самоврядування, необхідності розширення прав і повноважень територіальних громад у соціально-економічному розвитку регіону [2].

На цю необхідність вказує і світовий досвід регіонального управління, який довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якою максимум повноважень у цій сфері передається суб'єктам представницької влади — органам місцевого самоврядування.

Історія становлення місцевого самоврядування в Україні починається з територіальних громад часів трипільської культури, громадського самоврядування часів Київської Русі, запровадження Магдебурзького права у містах (XIII ст.), яке юридично закріплювало права і свободи громадян, зокрема і їхнє право на самоуправління. У 1875 році в Україні були створені нові органи місцевого самоврядування — міські думи, які замінили Магдебурзьке право у містах. Згідно із земською реформою 1864 року на території України були засновані земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. У 1917 році згідно з універсалами Української Центральної Ради місцеве самоврядування представляли комітети у волостях і містах, що сприяло розвитку місцевого самоврядування щодо надання більше прав і повноважень місцевим громадам. У радянський період місцеві органи публічної влади (місцеві ради) як органи місцевого самоврядування виконували (надавали) лише ті послуги, які визначалися державними органами управління.

У розвитку місцевого самоврядування незалежної України умовно можна виокремити кілька етапів. Становлення національної системи місцевого самоврядування в Україні, що характеризує, передусім, демократичний шлях її розвитку, пов'язане з прийняттям у 1990 році Декларації про державний суверенітет України. Цей етап розвитку місцевого самоврядування закінчився прийняттям у 1996 році Конституції України.

Протягом цього етапу в країні було прийнято низку законів: «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» (1991 р.), «Про Представника Президента України» (1992 р.), «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.) та ін. [4—5]. Ці закони визначили роль місцевого самоврядування як самоорганізацію громадян для самостійного вирішення місцевих проблем.

Наступним етапом розвитку місцевого самоврядування в Україні стало прийняття низки законів, кодексів та указів Президента: закони України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» (1997 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), Указ Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» (2001 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.), «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2001 р.) та ряд нормативних актів. До них відносимо Бюджетний кодекс України (2001 р.), який урегулює механізм перерозподілу фінансових джерел і ресурсів між бюджетами різних рівнів; Земельний кодекс України (2002 р.), яким за органами місцевого самоврядування як суб'єктами регіонального управління, закріплюється право на володіння, користування і розпорядження землею території [1—3; 6].

У прийнятих державних актах (Конституції, законах, кодексах, указах тощо) ще не повною мірою реалізований принцип автономності місцевого самоврядування та субсидіарності. Право територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання віднесені до їх компетенції. Водночас відсутнє чітке розмежування повноважень між державними, регіональними та місцевими органами публічної влади. Зокрема, в цих документах не були визначені правові гарантії реалізації права місцевих органів влади на власні фінансові ресурси та ін.

На третьому етапі розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, який триває і нині, основна увага приділяється проблемам удосконалення нинішнього законодавства. Так, у резолюції Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування (2005 р.) наголошується на трьох важливих шляхах розв'язання проблем місцевого самоврядування і наближення його функціонування до основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування:

- перерозподіл і чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь органів місцевого самоврядування;
- вдосконалення механізму делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади;
- утворення дієздатних самодостатніх, забезпечених усіма ресурсами територіальних громад [7].

Водночас в історії незалежної України ще мало приділялося уваги обґрунтуванню системного реформування публічної влади, яка поєднувала б одночасно кардинальні зміни у політико — владних, соціально-економічних, бюджетно-фінансових, земельних, пенсійних, житлово-комунальних та інших сферах суспільних відносин.

Сучасна модель регіональної влади в Україні вимагає суттєвого вдосконалення, оскільки характеризується:

- гіпертрофованою роллю місцевих адміністрацій в управлінні розвитком регіонів і як результат — концентрацією в них значних повноважень та ресурсів;
- формалізмом, а часто і не дієздатністю регіональних органів місцевого самоврядування (обласних і районних рад), які в основному затверджують управлінські рішення органів державної виконавчої влади.

Сучасна модель регіонального управління як підсистема в ієрархії державної виконавчої влади на тлі декларативності базового рівня місцевого самоврядування свідчить про надвисоку централізацію публічної влади в Україні. Це суперечить принципам демократичного громадянського суспільства, за якого чітко розмежується мета та місце державних, регіональних і місцевих органів управління розвитком регіонів.

**Висновки.** Місцеве самоврядування в Україні нині не повною мірою здатне виконувати ті завдання і функції, які на нього покладені державою (Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування»). У цій підсистемі державної виконавчої влади існує низка проблем економічного, політичного та соціального характеру, які слід розв'язувати лише в комплексі. Основним засобом комплексного вирішення цих проблем є передусім адміністративна і муніципальна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою держави.

В історії незалежної України не було реальних спроб системного здійснення реформ публічної влади щодо кардинальних змін у всіх сферах суспільної діяльності. При цьому задекларовані перетворення у соціальній сфері не узгоджуються з намірами трансформувати публічну владу — державну владу і місцеве самоврядування, наблизивши їх до європейських стандартів та Європейської хартії місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що роль і значення низових рівнів управління суттєво зростає лише в умовах розмежування державної і комунальної власності на всі регіональні ресурси (природні, трудові, фінансові, виробничі, науково-технічні та ін.).

У цих умовах постає необхідність формування нової державної регіональної політики України, покликаної підвищити роль регіональних органів місцевого самоврядування в забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів. Досягненню цієї мети сприятиме врахування основних принципів регіональної політики ЄС:

— програмного підходу, що надає перевагу не стільки окремим проектам, скільки завершеним програмам соціально-економічного розвитку регіонів, у розробці яких беруть участь місцеві органи влади і в яких передбачається комплексний їх розвиток;

— принцип партнерства, який передбачає тісну взаємодію та співробітництво всіх гілок влади — місцевої, регіональної та національної;

— принцип субсидіарності, який передбачає надання регіонам стільки повноважень, скільки вони самі вважають за доцільне мати і є в силах забезпечити ефективно їх виконання;

— принцип компліментарності (доповнювання), сутність якого в тому, що до коштів, які виділяються регіонам для їх соціально-економічного розвитку із державного бюджету, обов'язково додаються кошти із місцевих бюджетів з метою запобігання споживацьким настроям особливо у депресивних регіонах [6; 8].

Нині в Україні і на базовому, і на регіональному рівнях самоврядування існують проблеми, розв'язання яких є важливою умовою подальшої децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування. На базовому рівні — це відсутність належного рівня ресурсного (матеріального, фінансового тощо) і кадрового забезпечення та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування. На регіональному рівні — це недостатня ефективність його функціонування, спричинена відсутністю власних виконавчих важелів у представницьких органах управління цього рівня.

Майбутній розвиток регіонів України значною мірою залежить від того, чи зуміє з'явитися таке місцеве самоврядування, в якому б і влада, і відповідальність належали б рівною мірою і населенню, і органам управління регіону. При цьому розподіл повноважень між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів (регіонального і місцевого) повинен здійснюватися за принципом субсидіарності. Лише так можна буде уникнути централізації, авторитаризму і сепаратизму в країні.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — №24. — Ст. 170.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №33. — Ст. 175.
3. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 29 липня 2009 р. № 900-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>
4. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування: Закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 2. — С. 5.
5. Про внесення змін до закону Української РСР Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №28. — Ст. 387.
6. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07. 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
7. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування // Голос України. — 2005. — 11 травня.
8. Регіональна економіка. Текст лекцій / [О. В. Ольшанська, М. І. Фащевський, І. В. Білоконь та ін.]: заг. ред. М. І. Фащевського, О. В. Ольшанської. — К.: КНЕУ, 2009. — 328 с.

### **REFERENCES**

1. About local self-governing in Ukraine. (1997). The Law of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 24, 170 (in Ukr.).
2. About service in the organs of local self-governing. (2001). The Law of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 33, 175 (in Ukr.).
3. Cabinet of Ministries of Ukraine. Resolution from July 29, 2009. *About approval of the conception of reform of local self-governing*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>
4. About local councils of people's deputies and local self-governing. (1991). The Law of the Ukrainian SSR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 2, 5 (in Ukr.).
5. About amendments to the law of Ukrainian SSR About local councils of people's deputies and local self-governing. (1992). The Law of Ukraine *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 28, 387 (in Ukr.).
6. About ratification of European Charter of local self-governing. (1997). The Law of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 38, 249 (in Ukr.).
7. The Resolution of the all-Ukrainian meeting of representatives of local self-governing (2005, May 11). *Golos Ukrayiny (Voice of Ukraine)* (in Ukr.).
8. Olshanska, O. V., & Fashevsky, M. I. (Eds.). (2009). *Regional Economics*. Text of Lectures. Kyiv: KNEU.

УДК 327 (502:330.15)

**Вергун О. М.** \*

Консультант,

Національний інститут стратегічних досліджень,  
Київ, Україна. [vergun@niss.gov.ua](mailto:vergun@niss.gov.ua)

## **ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС РОЗБУДОВИ Р. ДНІПРО: СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ВИМІРИ**

**Анотація.** Аналізується історико-культурне значення та роль річки Дніпро у формуванні етнокультурного ландшафту державного територіального устрою України. Вагомість даного природного феномену для українського суспільства неzapepечна, оскільки створює адаптивні природні механізми для життєдіяльності провідного ет-

---

\* Vergun O.N. Consultant, National Institute of strategic Studies, Kyiv, Ukraine. [vergun@niss.gov.ua](mailto:vergun@niss.gov.ua)  
HISTORICAL DISCOURSE OF DEVELOPING DNIPRO RIVER: SOCIAL AND POLITICAL DIMENSIONS