

УДК 342.384.052

*Д. М. Диновський**кандидат педагогічних наук, доцент,  
заслужений працівник освіти України*

## **СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

Проблема синхронізації адміністративно-правових та муніципально-правових інститутів має неабияке значення для децентралізації влади в українському суспільстві сьогодення.

Одним з головних принципів в системі соціально-правових та політико-правових цінностей, вироблених людством упродовж віків, на основі якого мають будуватися демократичні форми державної влади є принцип демократичної децентралізації влади на регіональному рівні, який реалізується через місцеве самоврядування – найпоширенішу форму залучення громадян до управління державними справами на місцях і наближення влади до громади, а отже, й до людини.

Самоврядні традиції в Україні існують з часів Київської Русі (вічова демократія) і були частиною державотворчих процесів, а в добу Козацької держави ці традиції були продовжені як козацькі ради.

Важливо, що Україна – це держава, яка першою в світі прийняла свою власну Конституцію (1710 рік – Конституція гетьмана Пилипа Орлика), в якій підтверджувалося станове самоврядування і було зроблено спробу захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування важливе значення мало магдебурзьке право, яке в 1339 році було дароване Галицьким князям Болеславом – Юрієм першому українському місту Сянок. Пізніше магдебурзьке право було надано Львову, Кам'янець-Подільському, Луцьку, Снятину, Житомиру, Києву, Дубну та іншим містам.

"Процес становлення місцевого самоврядування в Україні, який мав свої етапи і відбувався непослідовно, значною мірою стримувався не лише через об'єктивні фактори, а й унаслідок суб'єктивних причин. Тобто через наявність суперечливих, а іноді протилежних підходів стосовно оцінки справжньої політико-правової природи, завдань і функцій місцевого самоврядування, що, звісна річ, не могло не вплинути на вибір пріоритетів і напрямів його реформування" [1, с. 65].

Проблематика місцевого самоврядування в різних аспектах висвітлювалася в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, І.П. Бутка, І.А. Грицяка, В.М. Кампа, В.В. Коляйчикова, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіді, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, О.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, М.Ф. Селівона, О.Ф. Скакун, М.О. Теплока, П.А. Ткачука, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, С.В.Штурхецького, О.Н. Ярмиша та ін.

Водночас наявна територіальна організація влади в Україні характеризується надмірною централізацією державних функцій, що негативно позначається на розвитку регіонів, адже державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Недоліки правового регулювання призвели до дублювання і конкуренції повноважень місцевих

---

▪ Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві / Д. М. Диновський // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12ddmvus.pdf>.

державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Україна все ще не виконує взятих на себе зобов'язань щодо імплементації положень та принципів Європейської хартії про місцевого самоврядування, які гарантують правову, адміністративну та фінансову автономію територіальних громад, упорядкування їх структури в ході реформування адміністративно-територіального устрою держави. Недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою і самої системи місцевого самоврядування останнім часом стали очевидними.

Подальше вдосконалення правового регулювання діяльності територіальних громад і місцевих державних адміністрацій, на нашу думку, має здійснюватися відповідно до концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, яка повністю відповідає принципам місцевої демократії, проголошеним Європейською хартією про місцеве самоврядування [2, с. 5].

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені і спільно визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, а мають нормативно-правове значення (Європейська Хартія про регіональне самоврядування 1985 р., Європейська Хартія про регіональне самоврядування 1999 р.), а також багатоаспектні питання міжнародної економічної і соціальної співпраці місцевих громад і місцевої влади (Європейська типова конвенція про трансграничну співпрацю 1980 р.), питання участі молоді в функціонуванні місцевої демократії (Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 р.). Крім того, потрібно відзначити зростання ролі такого інституційного органу Ради Європи, як Конгрес місцевої і регіональної влади Європи, що представляє інтереси громад і місцевої влади та самостійно розробляє

---

▪ Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві / Д. М. Диновський // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12ddmvus.pdf>.

документи міжнародного характеру, що мають прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування і можуть бути прийняті державами-членами цієї організації як такі (Європейська Декларація міських прав в 1992 р. і Європейська Хартія урбанізму 1993 р.) [3, с. 9-10].

"Однак стосовно питань співвідношення місцевого самоврядування з державним управлінням, то в цій частині є певні прогалини – вказує В. І. Борденюк, – оскільки переважна більшість робіт є фрагментарними, тобто такими, що не містять системного, комплексного опрацювання цієї проблеми. Зокрема, поза межами відповідних досліджень залишилися питання співвідношення таких явищ, як самоврядування та управління, орган державної влади та орган місцевого самоврядування. А без такого аналізу не можна зрозуміти справжню природу місцевого самоврядування та визначити перспективи його становлення та розвитку" [1, с. 9].

На регіональному рівні, де функціонують одночасно два центри публічної влади: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень даних органів може виникнути небезпека конкуренції їх компетенцій. Залишається також проблемою і розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; ще не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування.

Тому зміст адміністративної реформи полягає в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління з використанням системно-функціонального підходу, а також в розбудові деяких інститутів державного управління [4, с. 154].

Проведений аналіз теорії і практики конституційно-правового регулювання державного управління і муніципального самоврядування, ходу адміністративної та муніципальної реформ дає підстави зробити наступні висновки:

1. В Україні розпочався процес формування моделі державного устрою європейської правової, соціальної держави. Для розвитку цього процесу необхідні подальші теоретичні дослідження, спрямовані на розкриття і висвітлення збалансованого механізму поєднання вимог збереження єдності влад та розмежування державного управління з муніципальним самоврядуванням, подальша децентралізація органів виконавчої влади, ствердження та закріплення основоположних принципів громадянського суспільства.

2. Незважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів, спрямованих на проведення в Україні адміністративної та муніципальної реформ, окрім зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, змін у чисельності працівників наявних органів виконавчої влади та створення нових органів, що загалом призвело до збільшення видатків на їх утримання, реального реформування системи державного управління і місцевого самоврядування не відбулося.

3. З метою стабільного розвитку українського суспільства та ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ґрунтуючись на засадах унітарності держави та цілісності її території. Слід досягнути оптимального співвідношення між децентралізацією і централізацією влади, забезпечити збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховуючи їх історичні,

економічні, політичні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Для забезпечення прав та інтересів регіонів, їх представництва в центральних органах виконавчої влади, у процесі підготовки та прийняття законів, інших нормативно-правових актів, при вирішенні найбільш важливих проблем регіонального рівня необхідно законодавчо закріпити обов'язок центральних органів виконавчої влади погоджувати проекти актів, які безпосередньо стосуються розв'язання соціально-економічних проблем конкретного регіону, з обласними державними адміністраціями та обласними радами.

4. Слід сформувати систему законодавчих актів та нормативно-правових документів, які забезпечували б розвиток засад муніципального самоврядування відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування та міжнародно-правових стандартів щодо муніципального самоврядування в аспекті забезпечення прав людини і громадянина. Муніципальна реформа має забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язки між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби та методи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, вирішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування. Для регулювання правових, організаційних, соціальних і матеріальних умов реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, їх правового статусу, порядку і правових гарантій перебування на муніципальній службі необхідно прийняти Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

5. Метою Національної програми "Муніципальна програма України" є забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій.

Для досягнення цього необхідно вирішити такі основні завдання: об'єднати, адаптувати і гармонізувати муніципальні перетворення з іншими структурними складовими процесу реформування українського суспільства, органічно поєднуючи їх із реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, військовою, податковою, земельною, житловою тощо), які розпочались у державі; створити необхідні умови для процесу муніципальних перетворень і формування розвиненої системи місцевого самоврядування, зокрема: розробити механізм комплексного політико-правового та організаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, встановити форми взаємодії органів місцевого самоврядування, які ґрунтуються на принципах, сформульованих в Конституції України; створити механізми реалізації економічних (фінансових, майнових, ресурсних) прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

6. Така глибока і масштабна реформа вимагає ретельної підготовки як політичної, так і наукової. Науково-методологічною основою подальших реформ територіальної організації влади, мінімізації помилок та втрат в ході їх проведення можуть стати навчальні заклади відповідного профілю, які пропонується утворити в ході реформування та укрупнення закладів освіти за регіональним принципом у східних, південних і західних областях України. Принципово важливим є заснування таких навчальних закладів на регіональному, а не на столичному рівні, в ході реформування системи вищої освіти, об'єднавши факультети, кафедри, обласні центри



перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

Заклад освіти має сприяти правовому, методичному та інформаційному забезпеченню реформування територіальної організації влади шляхом підготовки та перепідготовки фахівців для роботи в органах регіональної влади. У процесі навчальної, науково-методичної, просвітницької роботи заклад освіти повинен сприяти реалізації таких стратегічних пріоритетів:

- формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи;

- раціоналізація інституційних, правових і територіальних перетворень в ході адміністративно-територіальної реформи для забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку;

- забезпечення доступності публічних послуг і реалізація невід'ємного права членів територіальних громад на участь у справах місцевого самоврядування.

Реалізуючи основне завдання – підготовка та перепідготовка фахівців для органів територіальної влади – заклад освіти повинен брати участь:

- у запровадженні принципово нової системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого і регіонального самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту і соціального управління;

- просвітницькій роботі серед мешканців населених пунктів з метою поживлення соціально-політичної активності територіальних громад;



- організації науково-методичного супроводу реформування системи територіальної організації влади, діяльності органів і посадових осіб публічної влади місцевого рівня;

- реалізації заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури населення, роз'яснення конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також засобів їх захисту, повноважень органів публічної влади, розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги громадянам;

- залучення населення до вирішення питань місцевого значення через громадські слухання та інші форми безпосередньої демократії.

Події кожної доби пов'язані з іменами, які тією чи іншою мірою їх уособлюють [5, с. 450]. Саме це визнав перший Президент України Л. М. Кравчук, який зауважив, що "усі реформи, які проводилися в Україні, багато в чому залежали від інтересів конкретних осіб. Зміни мали на меті розширити або звужити обсяги повноважень тих чи інших людей" [6].

Під час круглого столу на тему: "Конституційна Асамблея: питання статусу, порядку формування та діяльності" Л. М. Кравчук висловив свої переконання, що "Конституційна Асамблея, не будучи у складі Верховної Ради, в організмі суперечливого політичного життя, може піднятися над процесом і керуватися інтересами українського народу". Водночас академік Ю. С. Шемшученко зауважив: "Без науки, без серйозних наукових розробок у даній сфері вирішити проблеми навряд чи вдасться" [7].

Хочеться вірити, що молода українська генерація майбутньої доби врахує всі здобутки і прорахунки сучасного державотворення, а результати

---

▪ Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві / Д. М. Динівський // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12ddmvus.pdf>.

даного заходу сприятимуть подальшій гармонізації та вдосконаленню державного управління і місцевого самоврядування в Україні.

### *Список використаних джерел*

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
2. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25-30.
3. Диновський Д. М. Проблеми і перспективи адміністративної та муніципальної реформ в державно-правовому будівництві / Д. М. Диновський // Актуальні проблеми державотворення в Україні: Матеріали ІV міжвузівської науково-практичної конференції /Редколегія: Д. М. Диновський та ін. – Рівне, 2001. – С. 9-10.
4. Диновський Д. М. Перспективи адміністративної реформи в українському державотворенні. Україна: ретроспектива і перспектива: Збірник наукових праць /Редколегія: В. Цибульський та ін. – К., 1999. – С. 154.
5. Історія України в особах ХІХ – ХХ ст. / І. Войцехівська, В. Абліцов, О. Божко та ін. – К. : Україна, 1995. – 479 с.
6. Кравчук Л. Я проти того, щоб зміни до Конституції приймалися між першим і другим турами президентських виборів / Л. Кравчук // Дзеркало тижня. – 2004. – 11 вересня.
7. УНІАН 22.02.2012 04:41, останні новини, Кравчук: Конституційна Асамблея може піднятися над процесом.

*Диновський Д. М.*

*Соціально-правові проблеми децентралізації влади в українському суспільстві*

Досліджується і пропонується механізм синхронізації державного управління та місцевого самоврядування, а також шляхи формування місцевих та регіональних управлінських еліт

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, децентралізація влади, юридична освіта, Муніципальна програма України, міжнародні стандарти місцевої демократії, Конституційна асамблея

*Диновский Д. М.*

*Социально-правовые проблемы децентрализации власти в украинском обществе*

Исследуется и предлагается механизм синхронизации государственного управления и местного самоуправления, а также пути формирования местных и региональных управленческих элит

**Ключевые слова:** местное самоуправление, децентрализация власти, юридическое образование, Муніципальна програма України, международные стандарты местной демократии, Конституционная ассамблея

*Dynovskyi D. M.*

*Social and legal problems of the decentralization of the government in Ukrainian society*

It is studied and proposed synchronization mechanism of state administration and local governments, as well as ways of creating local and regional administrative elites

**Key words:** local government, decentralization of government, legal education, Municipal program of Ukraine, international standards of the local democracy, Constitutional Assembly