

В. В. ГРИНЕВИЧ

## ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ

*Проналізовано основні етапи взаємодії інституту Президента та місцевого самоврядування в Україні, визначено перспективи подальшого розвитку цієї взаємодії.*

**Ключові слова:** інститут президентства, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

*This paper analyzes the main stages of the interaction of Institute of Presidency and local authorities in times of an independent Ukraine and the prospects for its future development.*

**Key words:** the presidency, local government, decentralization, administrative and territorial reform.

Буремні політичні події, що нині відбуваються в Україні, вкотре актуалізували проблему взаємодії місцевого самоврядування (як базової демократичної інституції) та інституту Президента (як верховної влади). Політичний моноцентризм радянської доби суттєво деформував як систему державного управління, так і засади місцевого самоуправління. Ці традиції, до певної міри, збереглися і в сучасній Україні. Відсутність реальних змін, спрямованих на децентралізацію, стримування реформ місцевого самоврядування загальмувало розвиток держави та громадянського суспільства. Відтак, реформа місцевої влади є актуальним напрямом державотворення і гостро стоїть на порядку денному в процесі реалізації національних реформ. Одним з її поважних аспектів має стати активна взаємодія Президента України та місцевих органів самоврядування. Тож розробка напрямів реформи неможлива без аналізу досвіду політико-правових засад цієї взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, засвідчує, що питання взаємодії інституту Президента та органів місцевого самоврядування тією чи іншою мірою досліджується у вітчизняній науці. У контексті порушеної проблеми передусім на увагу заслуговують праці, в яких розглянуто роль і місце інституту Президента та місцевого самоврядування в системі державної влади та державного будівництва в Україні [5; 6; 15; 18], конституційно-правові питання стосовні цих інститутів [8; 10; 16], а також проблеми регіональної та муніципальної політики [12]. Разом із тим, до останнього часу наукова проблема досвіду та перспектив взаємодії інституту Президента та органів місцевого самоврядування комплексно не вивчалась.

Метою статті є аналіз етапів взаємодії між інститутом Президента та органами місцевого самоврядування, що їх умовно можна виокремлювати за роками перебування при владі чотирьох президентів України, а також визначення перспектив розвитку такої взаємодії.

Певні суперечності між державним управлінням і місцевим самоврядуванням було закладено в законодавстві ще напередодні проголошення Україною незалежності. У Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) було зроблено спробу відмовитися від радянської системи організації влади і вперше заявлено про принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. 7 липня 1990 р. місцеve самоврядування було визнано на законодавчому рівні в Законі “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеve самоврядування”. Останнє визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів УРСР та власної фінансово-економічної бази. Але оскільки у ст. 2 цього закону закріплювалася характеристика місцевих рад як державних органів, у такий спосіб у підвалини місцевого самоврядування закладалася внутрішня суперечливість (“муніципальний дуалізм”). Ця перша спроба трансформувати місцеві ради в органи місцевого самоврядування стала своєрідним перехідним етапом, певним компромісом між “радянською” і децентралізованою моделями організації влади [7, с. 73]. Нова редакція цього Закону 26 березня 1992 р. (Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеve і регіональне самоврядування”) закріпила погляд на місцеve самоврядування як на основу демократичного устою влади у країні і започаткувало формальне роздержавлення місцевих рад.

Інститут Президента в Україні було запроваджено згідно з прийнятим у липні 1991 р. Законом “Про заснування посади Президента УРСР і внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР”, відповідно до якого Президент став главою держави і виконавчої влади. Відтоді він відігравав і продовжує відігравати важливу роль у становленні та розвитку української держави. Водночас зміцнення і посилення президентської влади час від часу призводило до ускладнення взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Президент України Л. Кравчук під час проведення реформ державної виконавчої влади на місцях продемонстрував, на думку експертів, кричущу непослідовність у створенні реальних механізмів взаємодії між регіональними структурами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Л. Кравчук схилявся до необхідності “розвантаження” місцевих рад “від невластивих” їм повноважень виконавчого характеру і передачі цих повноважень одноосібному органу, повноважному представнику Президента [9, с. 43]. Таким чином, президентська влада мала укорінитися на місцях.

У березні 1992 р. за ініціативою Президента Верховна Рада ухвалила Закон про запровадження посади представника Президента України, який

---

мав стати найвищою посадовою особою виконавчої влади – головою місцевої адміністрації в областях, районах, містах Києві і Севастополі [3]. Тож у 1992 р. утворився специфічний “подвійний центр” виконавчої влади, коли для реалізації політики на регіональному рівні замість виконкомів обласних та районних рад створили місцеві держадміністрації (далі – МДА) на чолі з представниками Президента [3].

З метою зняття конфліктності та протистояння було запроваджене подвійне підпорядкування МДА, але це не усунуло проблем. Попри бажання Президента Л. Кравчука стара компартійна еліта, на яку він спирався на місцях, а з нею і певна модель влади була поступова усунена. У 1994 р. МДА ліквідували, а повноваження державної влади передали радам та виконкомам [4], які, пройшовши через вибори голів рад, підтримали на виборах більш рейтингового кандидата.

Часи першого президентства Л. Кучми позначилися спробами проведення “неоліберальних” реформ. Однак регіональна реформа 1994 р. по суті була загальмована. Хоча Президент підпорядкував собі голів рад та виконкоми з питань виконання делегованих повноважень [17, с. 2], дієвих важелів впливу на них він не мав, оскільки голови рад обиралися.

Відповідно до ухваленого 18 травня 1995 р. Закону “Про про державну владу і місцеве самоврядування” роль президентської вертикалі виконавчої влади значно зростала, а він сам, ставши одноосібним керівником уряду, мав очолити й систему місцевих органів виконавчої влади. Керівниками органів державної влади від обласного до районного рівнів Президент повинен був призначати обраних народних голів відповідних рад (а також міст Києва і Севастополя). Компетенції місцевих рад істотно обмежувалися – за ними лишалося затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій.

Цей Закон, який фактично перетворював Україну із парламентської на парламентсько-президентську республіку, викликав гостре незадоволення в Парламенті. Конфлікт, який виник довкола цього Закону, вдалося припинити лише шляхом підписання Конституційної угоди між Президентом і більшістю Верховної Ради 8 червня 1995 р. Однак болючі проблеми, що існували, вирішено не було. Конституційний договір реанімував МДА, дав Президенту право призначати та звільняти їх голів. Але призначати Президент міг лише тих, хто в 1994 р. став головами рад.

На взаємодію Президента та місцевих органів виконавчої влади вплинули також “компроміси-95”. Перший – збереження “подвійного центру” влади. Верховна Рада не скасувала посаду прем'єра, як пропонував Президент. “Подвійний центр” зберігся й у Конституції (Президент організаційно був навіть виведений за межі поняття “виконавча влада”). Голови МДА були відповідальні перед Президентом та Кабінетом Міністрів. Другий стосувався обласних та районних рад. Президент наполягав на їх ліквідації, проте Верховна Рада на це не погодилася. Її поступка полягала в

тому, що ради не утворювали виконкоми, але вони впливали на МДА через право висловлювати недовіру голові МДА. Відтак, було закладено передумови впливу на МДА політичних розкладів у регіонах. Конституція також зняла обмеження кадрової політики щодо МДА, а Президент став проводити ротацію їх голів, призначати функціонерів центральних органів, своєї Адміністрації, депутатів [11, с. 370].

Таким чином з'явилися реальні можливості для побудови виконавчої вертикалі шляхом утворення на регіональному рівні державних адміністрацій – структур виконавчої влади, жорстко підпорядкованих Президенту. Але те, що вертикаль по лінії рад народних депутатів припинила діяти, фактично перетворило ради на придаток державних адміністрацій із невизначеним колом повноважень. Як висновок, проблема неефективності місцевого самоврядування лишилася актуальною.

Надалі в системі українського адміністративно-територіального устрою встановилася практика умовного виділення чотирьох рівнів влади: населених пунктів, районний, обласний та загальнонаціональний. Лише на першому рівні існували деякі ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії. У такій системі недоліки значно переважали позитиви. Вадами були надмірна адміністративна централізація та недостатнє врахування інтересів регіонів. Вона провокувала перманентне створення конкуруючого трикутника – голова обласної державної адміністрації (губернатор) – голова обласної ради – мер міста. У такій країні, як Україна, де існують виразні регіональні особливості, надлишкова централізація стримувала ініціативу місць і робила адміністративний апарат занадто громіздким.

Після прийняття в 1996 р. Конституції України місцеве самоврядування отримало свій конституційний статус. Основні засади конституційного ладу в Україні стосовно місцевого самоврядування було проголошено в розділі XI Основного Закону. У Конституції України вперше за новітніх часів було визнано, що в країні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Основний Закон, виходячи з міжнародних стандартів, закріпив три аспекти місцевого самоврядування: 1) елемент конституційного ладу; 2) засіб забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина; 3) права територіальної громади на місцеву автономію.

Помітної віхою в юридичному забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування стало підписання представниками України 6 листопада 1996 р. у Страсбурзі Європейської Хартії місцевого самоврядування. Після її ратифікації 15 липня 1997 р. ВРУ вона стала частиною чинного законодавства України. 21 травня 1997 р. було також прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яким було визначено систему, засади і принципи організації, гарантії місцевого самоврядування.

Функції і роль місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади визначив Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. Натомість принципи діяльності органів громадської

---

самоорганізації та їхні основні завдання було зафіксовано у Законі України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. [1].

У реальності взаємодія інституту Президента і органів місцевої самоврядування розвивалася доволі кволо. Декларація потрібних суспільству реформ, у тому числі і адміністративної, яка час від часу лунала, здебільшого не підкріплювалася активними практичними діями. Для цього потрібна була нова якість влади, здатної модернізувати країну. Натомість діюча влада цієї здатності не демонструвала, будучи більше зацікавлена у приватизації. Економічні ж групи, які конкурували між собою, використовували політичні партії як інструмент для досягнення власних цілей. Усе це разом сприяло партизації центральних та регіональних еліт, зокрема й МДА. Спроби з боку Президента завадити цьому не мали значних наслідків. Натомість за умов, що склалися, посади голів МДА почали вноситися до переліку посад, які розподілялися між фракціями.

У другій половині 2000-х рр. взаємодія Президента та органів місцевого самоврядування не призвела до якихось конструктивних наслідків. Хоча ще в 2004 р. ВРУ прийняла за основу закон про створення виконкомів рай- та облрад та скорочення повноважень МДА, але остаточно закон так і не був прийнятий. Політичні сили, що керували з центру, не були зацікавлені в наданні регіонам ширших повноважень і влади.

За часів “помаранчевої влади” ситуація також не змінилася кардинально, якщо не вважати, що в 2005 р. головами майже всіх ОДА стали представники партій або позапартійні діячі, які підтримали В. Юшенка на виборах. Згодом на кадрову політику вплинув розпад “помаранчевої команди” (розкол на прихильники Президента та прем'єра), а згодом і залучення до влади опозиційних регіональних еліт. Попри найсприятливіші умови для проведення реформ через небачений кредит довіри населення, нова влада, фактично провалила адміністративно-територіальну реформу, що мала б проходити під гаслом “Вільний громадянин – сильні території – заможні регіони – сильна держава”. Спроби Президента В. Юшенка розширити політичну базу своєї підтримки за рахунок призначенців з “анти-оранжиського” середовища призвели до зворотнього результату: на виборах 2010 р. чимало з них проголосували за опонента чільного Президента.

За президентства В. Януковича почалися дійсно кардинальні системні політичні зміни. Під приводом необхідності створення міцного арбітражного інституту влади за умов множинних центрів й ефективного проведення конституційної (політичної) економічної, територіально-адміністративної та ін. реформ, влада фактично побудувала потужну вертикаль, завдяки чому зрештою було поставлено під сумнів наявність демократичного устрою в країні. Натомість було створено авторитарний тип правління режим. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 р. та відновив дію Конституції України 1996 р., тож парламентсько-президентську республіку було перетворено на президентську.

Повноваження Глави держави значно поширилися – він отримав великий вплив на Верховну Раду України, Уряд України, судову систему держави, органи місцевого самоврядування, а відтак почав відігравати ключову роль у функціонуванні усієї політико-правової системи України.

Щодо взаємодії Президента та місцевих ОБВ, то після виборів 2010 р. важливим суб'єктом цієї взаємодії стала Адміністрація Президента, яка нерідко підміняла собою Раду Міністрів. Інститут Президента створив також ще й допоміжні органи, які мали координувати та контролювати місцеві ОБВ. Натомість у деяких регіонах “з метою економії коштів” було ліквідовано виконкоми, які наглядали за виконанням місцевих бюджетів.

Кадрова політика, зокрема й у регіонах, часто здійснювалася не за рівнем професійної кваліфікації та управлінського досвіду, а за принципами земляцтва чи особистою лояльністю. Після проведення президентських виборів 2010 р. склалась певна партійна “однорідність” органів влади. Як і сам Президент, більшість КМУ, голів МДА належали до Партії регіонів (далі – ПР). Членами партії регіонів поволі ставали й губернатори. Відбувалося фактичне зрощення влади і партії. Так, 18 губернаторів очолювали регіональні парторганізації ПР. Завдяки цьому адміністративному ресурсу на місцевих виборах 2010 р. ПР отримала абсолютну більшість у Верховній Раді Криму, 11 обласних та Севастопольській міській раді, відносно більшість – у 8 областях, а також у багатьох рай- та міськрадах, де раніше більшість мали її опоненти [11, с. 372]. До цього слід додати, що 75 % керівних посад у державі отримали з Донецької області, що свідчило про кадровий перекис у бік одного регіону [14, с. 90].

Процес руйнації місцевого самоврядування за цих умов можна простежити на прикладі Києва, який перманентно не виявляв електоральну підтримку до влади ПР. У столиці почалося планомірне урізання самоврядних прав. Так, у 2010 р. з метою “оптимізації” управління в Києві було скасовані районні ради, в 2012-2013 рр. згоди щодо проведення виборів мера Києва так і не було досягнуто. У результаті ухвалених змін до Закону про столицю міська влада остаточно вийшла з-під контролю громадськості і була підпорядкована центральній вертикалі влади. Глави районних адміністрацій відповідали лише перед президентською канцелярією, і голова Київської міської державної адміністрації призначався Президентом України. Міське самоврядування Києва остаточно дистанціювалося від громади і фактично стало залежним від правлячого центру. Разом із тим із владних кабінетів лунала риторика щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування: в президентському Посланні до Верховної Ради 2011 р. було ініційовано розробку концепції регіональної політики, у Посланні 2012 р. окреслено ідеї реформи інститутів влади, надання рай- та облрадам права утворювати виконкоми, перетворення МДА на контрольні-наглядові органи [13, с. 126–127].

Насправді проведення таких необхідних для країни реформ знаходилося у стані глибокої стагнації. Нарешті у березні 2013 р. Кабінет Міністрів розробив “Проект реформи органів місцевого самоврядування”, який

---

передбачав також адміністративно-територіальну реформу. Проте проведення цих реформ, як це було і раніше, визнали не на часі. Очевидною стала криза і занепад всієї системи самоврядування в державі, позбавлення місцевих рад можливості впливати на прийняття рішень. Інститути місцевого самоврядування існували лише по формі, але не по суті. За фактичної відсутності виконкомів вся влада в адміністраціях, так і їх голови призначалися з Центру. І все це, безперечно, стало однією з причин глибокої політичної кризи, що охопила Україну наприкінці 2013 р.

Повернення до парламентсько-президентської республіки та революційні зміни, що нині відбуваються в Україні, дають суспільству шанс виправити попередні помилки. Серед пріоритетних реформ, які стартували наразі в Україні, заявлена й адміністративна реформа з децентралізації влади. “Концепція реформи схвалена, – зазначив на прес-конференції віце-прем’єр – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Гройсман, – налагоджено діалог між регіонами та центром. Напрацьовано ряд законопроектів, які найближчим часом буде внесено на розгляд уряду” [2]. Він також зазначив, що регіонам буде надано можливість розвиватися, приймати рішення на місцевому рівні, управляти охороною здоров’я, комунальним господарством, освітою і гуманітарною сферою, всіма питаннями послуг на території. “Буде сформовано пакет інструментів фінансового характеру, які дозволять територіям заробляти гроші, і частину з них залишати у себе, частину перераховувати до держбюджету”, – наголосив віце-прем’єр [2]. Крім того, він відзначив, що крім ухвалення необхідних для проведення реформи законів можуть знадобитися й внесення змін до Конституції України. На нашу думку, проведення кардинальних реформ, дієвим наслідком яких стане розвиток місцевого самоврядування та впорядкування системи взаємодії на паралелі “інститут Президента – органи місцевого самоврядування” є необхідним елементом для подолання існуючої політичної кризи й подальшого демократичного розвитку України.

Досвід взаємодії президентської влади і органів місцевого самоврядування в новітній Україні виявився доволі складним і контраверсійним. Організація державної влади, за коротким винятком, формувалася на строго ієрархічній вертикалі виконавчої влади, головною ланкою якої був президент. За роки незалежності було напрацьовано чимало проектів, нормативних документів, спрямованих на вдосконалення та розвиток місцевого самоврядування, було багаторазово доведено й підтверджено необхідність впровадження принципів локальної демократії.

Попри це, спроби реформування системи місцевої влади і адміністративно-територіального устрою здебільшого виявилися непослідовними, протирічними, недовершеними і врешті відверто невдалими. Причиною цього, зокрема, було й те, що увесь період новітньої історії України був позначений тим, що інститут президентської влади в ній надмірно централізувався, натомість місцева влада в регіонах позбавлялася

компетенцій. Побудова української державності таким чином відбувалася за старим радянським принципом розбудови зверху – “з даху”, а не за рахунок розбудови демократичного “фундаменту”. Тож основний висновок з цього такий, що розв'язання проблем локальної демократії на сучасному етапі державотворення має бути передано в руки самих регіонів, проводиться знизу за активної підтримки верховної влади, в тому числі і президентської.

#### Література:

1. *Верменич Я. В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. / Я. В. Верменич. – К. : Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, 2009. – Ч. 2. – 370 с.

2. Вице-прем'єр Гройсман об'явив о началe админреформи по децентрализации власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zn.ua/POLITICS>.

3. Закон України “Про Представника Президента України” від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

4. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

5. *Кармазіна М. С.* Президентство: український варіант / М. С. Кармазіна. – К. : НАНУ ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса, 2007. – 365 с.

6. *Колодій А. М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.

7. *Кравченко В. В.* Новий етап місцевого та регіонального розвитку: проблеми законодавчого забезпечення / В. В. Кравченко // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків ; за ред. М. О. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 367 с.

8. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні : монографія / В. С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 376 с.

9. *Кравчук Л.* Є така держава – Україна : матеріали з виступів, інтер'ю, пресс-конференцій, брифінгів, відповідей на запитання / Л. Кравчук. – К. : Глобус, 1992. – 239 с.

10. *Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України. Конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. : Книжковий клуб “Клуб сімейного дозвілля”, 2010. – 480 с.

11. Взаємодія президента України та місцевих органів виконавчої влади: еволюція політико-правових засад / Є. В. Перегуда // Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наук. конф. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2014. – С. 368–373.

12. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика / [упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов]. – К. : Логос, 2003. – 230 с.



---

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Національний ін-т стратегіч. дослідж., 2012. – 256 с.

14. *Рудакевич М. І.* Інститут президентства в Україні: проблема лідерства / М. І. Рудакевич // Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наук. конф. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2014. – С. 89–94.

15. *Серьогіна С. Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С. Г. Серьогіна. – Х. : Ксілон, 2001. – 277 с.

16. *Сухонос В. В.* Інститут глави держави в конституційному праві / В. В. Сухонос. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 339 с.

17. Указ Президента України “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” від 06.08.1994 р. № 430/94 // Уряд. кур’єр. – 1994. – № 124–125. – С. 2.

18. *Шатіло В. А.* Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. – К. : Український центр політич. менеджменту, 2004. – 159 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*