



DOI 10.37491/UNZ.111.8
УДК 352.07:353(477)(045)



Ірина КОВТУН¹, Олександра КОВТУН²

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ³

Дослідження спрямоване на з'ясування теоретико-історичних і правових засад регіонального самоврядування в Україні та визначення його місця в системі публічної влади. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю переосмислення ролі обласних рад у системі публічного управління в умовах повоєнного відновлення та європейської інтеграції. Здійснено ретроспективний аналіз генезису нормативно-правового забезпечення самоврядування на рівні регіонів (областей) та статусу відповідних органів місцевого самоврядування, починаючи з проголошення незалежності України і до сьогодні. Виокремлено ключові етапи трансформації статусу органів місцевого самоврядування мезо-рівня – від радянської централізованої моделі до сучасного етапу реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування (децентралізації), яка потребує свого завершення, зокрема в частині удосконалення системи публічного управління на регіональному рівні. Аргументовано, що природа самоврядування на регіональному рівні в Україні має дуалістичний характер, поєднуючи

¹ кандидатка наук з державного управління, доцентка, перша проректорка, професорка кафедри публічного управління та адміністрування, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, iruna.koutun@univer.km.ua, <https://orcid.org/0000-0001-8530-8642>.

² в. о. асистента кафедри мовознавства, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, koutun_o@univer.km.ua, <https://orcid.org/0009-0002-4733-4035>.

³ Основною опублікованою версією статті є англійський текст. Український текст розміщено на сайті журналу як авторську версію цієї статті. У разі змістових розбіжностей пріоритет має англійська версія.



ознаки представництва інтересів сукупності територіальних громад області та елементи «публічно-сервісної» діяльності. У статті критично проаналізовано наукові підходи до розмежування понять регіонального самоврядування та самоврядування на регіональному рівні, обґрунтовано доцільність подальшого зміцнення останнього як специфічної форми реалізації колективної волі територіальних громад регіону, зокрема в контексті концепції багаторівневого врядування (multi-level governance). Уточнено понятійно-категоріальний апарат та обґрунтовано необхідність побудови моделі самоврядування на регіональному рівні, що базується на принципах субсидіарності, Open Governance та інституційної спроможності. Зроблено висновок, що гармонізація українського законодавства з вимогами регіональної політики Європейського Союзу та Ради Європи є стратегічним імперативом.

Ключові слова: самоврядування на регіональному рівні, обласна рада, публічне управління, децентралізація, субсидіарність, інституційна спроможність, євроінтеграція, багаторівневе врядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Фундаментальні трансформації соціально-економічного та ідеологічного базису, що спостерігаються в Україні протягом останнього десятиліття, зумовили імперативність реалізації комплексних системних реформ у ключових сферах життєдіяльності соціуму. У контексті інтеграції України до Європейського Союзу та утвердження принципів громадянського суспільства, які відбуваються на фоні екзистенційної війни із Московією, розбудова нашої суверенної державності є закономірним еволюційним процесом. У цих умовах державотворення постає як масштабний стратегічний вектор, імплементація якого буде успішною за умови врахування всіх особливостей вияву демократичного суспільства, зокрема й місцевого самоврядування.

Попри значні успіхи реформи децентралізації, залишається невирішеною низка концептуальних суперечностей щодо визначення сутнісних характеристик самоврядування на регіональному рівні в системі публічної влади, що ускладнюється тривалою історичною трансформацією територіальної організації влади та місцевого самоврядування, яка часто відбувалася під впливом екзогенних чинників. Сучасні тенденції свідчать про посилення ролі регіонів як самостійних суб'єктів економічного та соціального поступу, що потребує чіткої наукової дефініції їхньої самоврядної природи. Водночас, у зв'язку із воєнним станом, спостерігається певний дисонанс між законодавчим закріпленням повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня та їхньою фактичною спроможністю реалізувати стратегії сталого розвитку. Процеси європейської інтеграції України диктують необхідність імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, що вступає у взаємодію з українською історичною традицією централізму.



Особливої гостроти набуває питання розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіонального рівня в умовах воєнного стану та майбутньої повоєнної відбудови. На сучасному етапі самоврядування на регіональному рівні має розглядатися не лише як рівень управління, а й як простір реалізації колективних інтересів територіальних громад. Проблема дефініції сутності самоврядування на рівні областей безпосередньо корелює із питанням фінансової автономії та ресурсної забезпеченості регіонів. Існує нагальна потреба в теоретичному обґрунтуванні балансу між децентралізацією повноважень та збереженням керованості державною системою в критичні періоди. Таким чином, комплексне дослідження теоретико-історичних та правових аспектів сутності самоврядування на регіональному рівні постає як об'єктивна необхідність для забезпечення стабільності та легітимності сучасної архітектури публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності органів місцевого самоврядування регіонального рівня з часу набуття Україною незалежності були предметом наукових досліджень В. Авер'янова, В. Баштанника, І. Грицяка, І. Дегтярьової, І. Зайця, Б. Калиновського, А. Коваленка, В. Мамонової, О. Ніколаєвої, В. Скрипничука, Т. Смирнової, Ю. Шарова та інших.

Дослідження ж самоврядування на регіональному рівні в сучасній українській науці характеризується переходом від описових моделей до аналізу функціональної спроможності територіальних інституцій. У працях 2021–2025 рр. можна виокремити такі вектори наукових дискусій:

— *інституційно-правовий*. Науковці зосереджуються на проблемах перерозподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, зокрема і в контексті воєнного стану та європейської інтеграції України [1–3];

— *вектор «антикрижкості» (resilience)*. Зважаючи на виклики, зумовлені безпековою ситуацією, значна кількість сучасних досліджень присвячена трансформації самоврядування в умовах воєнного стану. Дослідники акцентують увагу на тому, що регіональне самоврядування перестало бути суто адміністративною одиницею, перетворившись на ключовий суб'єкт надання соціальних послуг та підтримки безпеки [4];

— *вектор стратегічного розвитку та повоєнної відбудови*. Останні напрацювання вказують на зростання ролі регіонів у процесах планування відновлення територій. Науковці підкреслюють, що сутність самоврядування на регіональному рівні трансформується у напрямку «проектного менеджменту», де ключовим показником ефективності стає здатність до залучення інвестицій та міжмуніципальної співпраці [5; 6].

Проте аналіз досліджень демонструє недостатність сучасних комплексних напрацювань у сфері самоврядування на регіональному рівні.



Мета статті полягає у визначенні природи та сутності самоврядування на регіональному рівні шляхом аналізу його становлення та теоретичного обґрунтування його ролі як автономного інституту в системі демократичного врядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оволодіння нашим суспільством принципами демократії зумовило впровадження в практику державного будівництва, зокрема в місцях безпосереднього проживання громадян, таких форм управління, які адекватно відповідали б економічним та політичним реаліям. Від того, яким саме буде за своєю природою керівництво на місцях, наскільки органи місцевого самоврядування відображатимуть найрізноманітніші сторони місцевого життя, значною мірою й залежатиме успішність тих реформ, що проводилися до цього часу та тих, які заплановані в Україні.

Природа місцевого самоврядування має складний характер. Воно спрямоване на реалізацію як власних функцій, так і функцій, які делегує держава, забезпечуючи їх виконання шляхом передачі відповідних ресурсів.

У сучасних умовах особливої ваги набуває резильєнтність місцевого та регіонального рівнів управління, що постають ключовими вузлами національної стійкості в умовах екстремальних безпекових викликів. Природне прагнення громадян, які проживають у певному селі, селищі, місті, районі, області, самим влаштувати свій побут, зберігати і розвивати свої історичні та національні традиції, самостійно вирішувати повсякденні проблеми місцевого життя повинно не тільки обов'язково враховуватися в ході реформ, але й бути їхнім невід'ємним складником спрямувального значення. У контексті євроінтеграційного поступу України розбудова української муніципальної моделі має базуватися не лише на історичній ретроспективі, а й на впровадженні стандартів Open Governance та адаптації до вимог регіональної політики ЄС. Урахування історичних особливостей місцевого та регіонального розвитку, загальний рівень усвідомлення громадянами України необхідності докорінного реформування влади на місцях має лягти в основу цілого комплексу заходів, спрямованих на розбудову і створення єдиної української моделі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як форма вирішення населенням питань місцевого життя в кожній країні, в кожній місцевості, за словами Ю. Панейка, має свої особливості, різновиди, і одержує в кожній країні, відповідно до її устрою, відмінну, специфічну правову форму [7]. Те саме характеризує і самоврядування в нашій державі. Як свідчить багатовіковий історичний досвід, для гармонійного поєднання економічних та соціально-політичних відносин безпосередньо за місцем проживання громадян людство нічого кращого за місцеве самоврядування поки що не винайшло. Саме воно є логічним виразом процесу демократизації та представляє таку форму територіального управління, яка найбільш повно відповідає умовам життєдіяльності громадянського суспільства та правової держави.



В. Авер'янов у своїх працях вказував, що місцеве самоврядування виступає окремою формою реалізації в цілому публічної влади (іншою її формою, як прийнято вважати, є державна влада) [8]. Він характеризував діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення в ході їхніх стосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права і законні інтереси, як «публічно-сервісну» [9]. Ми повністю з цим погоджуємося, адже саме таке формулювання місії органів місцевого самоврядування найбільше відповідає принципів служіння територіальній громаді.

Як вважають В. Баштанник та В. Лукашкова, місцеве самоврядування користується лише правовою, організаційною та фінансовою автономією щодо державної влади, а не є її окремим різновидом, адже джерелом влади в Україні, за Конституцією, є весь народ, а не окрема його частина — громада [10].

Отже, в демократичній Україні місцеве самоврядування є її природною і невід'ємною частиною. Держава має забезпечити за допомогою нормативних актів баланс як у відносинах між нею та місцевим самоврядуванням, так і у відносинах між різними суб'єктами в самій системі місцевого самоврядування.

Таким чином, повноваження місцевого самоврядування витікають у демократичній державі не з її волі, відбитої в правових нормах, а з самої природи громад — сільських, селищних, міських, і тому є, перш за все, природними. Природний характер повноважень органів місцевого самоврядування, по-перше, зберігає за цими органами їхній громадський характер, а по-друге, виступає надійною гарантією від можливого свавілля з боку держави. У демократичній державі місцеве самоврядування є її невід'ємною складовою частиною, яка визначає всю демократичну суть цієї держави і займає окреме місце в структурі влади.

Рішення органів місцевого самоврядування для їхньої обов'язковості щодо дій всіх суб'єктів відносин, у яких ці органи виступають стороною, повинні бути наділені необхідним ступенем юридичної сили. Без цієї своєї внутрішньої якості вони матимуть лише рекомендаційний характер і тому не зможуть виступати одним із найголовніших правових засобів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Тому у ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець визначив, що «акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території» [11]. У результаті відбулася своєрідна трансформація державно-владних повноважень органів місцевого самоврядування в повноваження самоврядно-владного характеру.



Владність органів місцевого самоврядування, виражена у вигляді їхніх повноважень, рішень та інших актів, демократичною державою за ними закріплюються, а авторитарною — санкціонуються. Завдяки владності місцеве самоврядування стає дійовим і ефективним.

Для глибшого дослідження розглянемо, яким чином змінювався статус органів місцевого самоврядування регіонального рівня, починаючи із здобуття Україною незалежності. Законодавчі та підзаконні акти, що діяли в Україні з 1991 року, реформували структуру місцевих Рад народних депутатів, які, згідно з чинним на той час законодавством, не входили до єдиної системи представницьких органів державної влади України, заклавши в основному підвалини для її становлення і розвитку в класичних формах. До цих актів належать Закон Української РСР від 07 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [12], його редакція у тексті Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [13], Закон України від 05 березня 1992 р. «Про Представника Президента України» [14], Положення про місцеву державну адміністрацію в редакції від 24 липня 1992 р. [15], Закон України від 03 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» [16], 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, укладений 08 червня 1995 р. [17]. Проте, оскільки процес реформування місцевого та регіонального управління досить складний і довготривалий, то і правова база його діяльності повинна була постійно вдосконалюватися.

За роки перебування України в складі СРСР надмірна централізація державної влади, через яку пріоритет надавався, в першу чергу, державницьким, а не місцевим інтересам, призвела до повної втрати традицій самостійного управління територією, а ігнорування інтересів людини, громадянина прищепило в населення і небажання, і невміння ефективно вести місцеве господарство. Таке становище було, і, на жаль, його залишки спостерігаються сьогодні. Отже, ігнорування природних прагнень, інтересів як окремої особи, так і громад у цілому не могло не впливати негативно на процес утворення та функціонування відповідної системи місцевих представницьких органів влади в Україні.

Уперше в Україні законодавчо закріпив інститут місцевого самоврядування Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 р. [12]. Положення цього Закону заклали юридичну основу правової, організаційної і фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, передусім його основної ланки — місцевих рад, які були визначені в Законі як державні органи місцевого самоврядування. Проте, на відміну від радянської системи місцевих рад народних депутатів, виконавчі комітети утворювалися лише в структурі сільських, селищних і міських рад. Виконання ж рішень обласних рад покладалося на утворені згідно з актами Президента України державні адміністрації на чолі з представниками Президента. Відсутність



власних виконавчих органів негативно позначилася на діяльності цих ланок рад.

Редакцією цього Закону став Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [13]. Згідно з цим нормативно-правовим актом, місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становила сільрада, селище, місто. Окремо було визначено поняття регіонального самоврядування як територіальної самоорганізації громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Таким чином, відмінність між місцевим та регіональним самоврядуванням, виходячи із наведених визначень, полягала в тому, що для функціонування місцевого самоврядування повинна була існувати власна фінансово-економічна база, а для регіонального самоврядування вона була відсутня, що, на нашу думку, стало початком обмеження дієвості самоврядування на регіональному рівні. Територіальну основу регіонального самоврядування становили район та область. Представницькими органами регіонального самоврядування були обласні, районні ради народних депутатів, які обиралися по одномандатних або багатомандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування. Обласна і районна ради обирали з числа депутатів відповідної ради голову і заступника голови ради, утворювали і обирали постійні та інші комісії. У структурі районної, обласної рад не було передбачено створення виконавчого органу. Створювався лише підзвітний раді секретаріат, що визначався органом, який здійснював організаційно-технічне забезпечення діяльності ради та її органів, депутатів. Модель функціонування районних та обласних рад як органів регіонального самоврядування, визначена у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07 грудня 1990 р. [12], збережена по сьогодні, але, зважаючи на зміни, що відбулися за ці 35 років, потребує перегляду та адаптації до вимог сьогодення.

Верховна Рада України 03 лютого 1994 р. прийняла Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [16] та 24 лютого 1994 р. — Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» [19]. Перший із цих законів фактично означав зміну системи влади в державі, до того ж, неузгоджену з тогочасною Конституцією Української РСР. Суть змін полягала в тому, що адміністративно-територіальні одиниці — області та райони — за встановленою процедурою формування адміністративних органів було віднесено до самоврядних територій — так само, як і міста, селища, села (ч. 1 ст. 1), а після виборів 26 червня 1994 р. місцеві адміністрації — органи державного управління адміністративно-територіальних одиниць — взагалі ліквідувалися (ст. 8). Механізму взаємодії рад вищого та нижчого рівня не було передбачено, окрім формальної ієрархії. І взагалі ці



закони ліквідували вертикальну підпорядкованість виконавчої влади. Через рік, згідно з Конституційним Договором, а згодом і нині чинною Конституцією, було встановлено місцеві державні адміністрації із загальною компетенцією.

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, укладений 08 червня 1995 р. [17], розпочав наступний етап конституційного процесу в Україні і не залишив поза увагою організацію місцевого самоврядування. Аналізуючи відповідні положення, потрібно враховувати специфіку цього документа, що мав на меті посилення системи виконавчої влади та ефективне функціонування саме державних органів. Тому із системи органів місцевого самоврядування були виведені районні, Київська та Севастопольська міські, районні в цих містах та обласні ради, більшу частину повноважень яких було передано відповідним державним адміністраціям. Самі ж ради отримали за Договором статус представницьких органів. Однак слід зазначити, що загальні риси та засади системи місцевого самоврядування були враховані в подальшій розробці проекту Конституції України.

Виконавчі комітети утворювалися в сільських, селищних і міських радах. На рівні регіонів — у областях — були засновані місцеві державні адміністрації, головами яких Президент призначав осіб, які були обраними головами відповідних рад. Президент мав право достроково звільняти з посади голів державних адміністрацій. Це зумовлювало припинення їхніх повноважень і як голів відповідних рад, що порушувало засади організаційної і правової автономії самоврядування. Проте підписання Конституційного Договору дало можливість сформувати хоч і недосконалу, але цілісну систему центральних та місцевих органів виконавчої влади. На конституційному рівні запроваджувалась єдина модель територіальної організації виконавчої влади на чолі з Президентом.

Отже, місцеве та регіональне самоврядування з часів здобуття незалежності України в сучасних її кордонах пройшло досить складний шлях. І нині чинна модель державного устрою відзначається значним дисбалансом на користь виконавчої влади, що стало наслідком посилення централізації публічної адміністрації, запровадженої Конституційним Договором 1995 р. і пізніше — Конституцією України 1996 р.

Концепція реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р [18], стала фундаментальним документом, що заклав підвалини сучасної децентралізації. Щодо обласних рад, Концепція передбачала радикальну зміну їхньої ролі: перехід від суто представницьких функцій до моделі повноцінного самоврядування на регіональному рівні. Основними особливостями функціонування обласних рад за Концепцією 2014 року стали:



— надання обласним радам права формувати власні виконавчі комітети. Це мало розв'язати проблему, коли рішення ради виконуються обласною державною адміністрацією, що створює дуалізм влади та конфлікт інтересів;

— розмежування повноважень між місцевими органами влади на регіональному рівні: обласні ради повинні вирішувати питання регіонального значення (спільні інтереси громад), а обласні державні адміністрації (нового типу) мали б трансформуватися в органи префектурального типу з контрольно-наглядовими функціями (нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування та координація територіальних органів центральних органів виконавчої влади);

— узагальнення сфери компетенції обласних рад, які мали б сконцентруватися на спільних інтересах громад. Так, до відання обласних рад віднесено управління об'єктами спільної власності територіальних громад області, а також реалізацію проектів, які не під силу окремим громадам, наприклад, розвиток регіональної інфраструктури (дороги обласного значення), спеціалізована медицина (обласні лікарні, диспансери), професійна освіта, спеціалізовані заклади середньої освіти, екологічні програми регіонального масштабу;

— розширення фінансової автономії та ресурсного забезпечення, оскільки обласні ради мали б отримати право самостійно розпоряджатися частиною загальнодержавних податків (зокрема, часткою ПДФО) для фінансування регіональних стратегій розвитку;

— необхідність розробки та затвердження стратегій регіонального розвитку, які мають корелюватися з Державною стратегією регіонального розвитку та інтересами громад, що входять до складу області.

Концепція 2014 року фактично спробувала завершити «недобудовану» архітектуру самоврядування, яка формувалася, починаючи із 1990 року. Вона визначила обласний рівень не як надбудову над громадами, а як центр для вирішення спільних завдань, які об'єктивно не можуть бути вирішені на рівні сіл, селищ, міст. Цей документ став доказом переходу України до європейської муніципальної доктрини, де регіон є самостійним суб'єктом права, а не адміністративним підрозділом держави.

Проте критичний аналіз імплементації Концепції 2014 року дозволяє виявити суттєвий розрив між стратегічним задумом та реальною правовою конструкцією, що склалася в Україні станом на 2026 рік. Попри досить успішну децентралізацію на базовому рівні (громади), регіональний рівень залишився «незавершеним об'єктом» реформи. Головна ідея Концепції — створення виконавчих комітетів обласних рад — так і не була повноцінно втілена на законодавчому рівні (через відсутність змін до Конституції). Станом на сьогодні обласні ради залишаються чи не єдиними органами самоврядування в Європі, які не мають власного виконавчого органу для реалізації своїх рішень, що змушує їх і надалі залежати від місцевих державних адміністрацій. Війна також внесла свої корективи, адже створення обласних військових адміністрацій призвело до тимчасового перерозподілу повноважень на користь виконавчої вертикалі. Це створило



нову наукову проблему – як збалансувати безпекову централізацію та самоврядну автономію в період повоєнного відновлення. Замість фінансової автономії, передбаченої Концепцією, обласні бюджети значною мірою залишаються транзитними майданчиками для державних субвенцій. Частка власних доходів обласних рад у загальній структурі бюджетів є недостатньою для реалізації масштабних стратегій розвитку без зовнішнього втручання центру. Таким чином, станом на 2026 рік Концепція 2014 року залишається «дороговказом», а сутність самоврядування на регіональному рівні наразі є декларативною, а не операційною.

Отже, порівнюючи правові статуси обласних рад, які визначалися вищезгаданими нормативно-правовими актами, можна з певною часткою відносності зробити висновок про стабільність основних сфер, у яких реалізуються їхні повноваження. Якщо протягом всієї попередньої історії розвитку українських представницьких органів влади на регіональному рівні певною мірою змінювалися їхні конкретні права та обов'язки, то основні сфери здійснення їхніх повноважень залишалися, як правило, майже постійними. Адже обласні ради вирішували найрізноманітніші питання, щоправда, з переміщенням акцентів у певні історичні відрізки часу.

Сьогодні місцеве самоврядування, здійснюючись на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має свій вираз і в регіонах (областях) в особі обласних рад. Місцеве самоврядування в Україні визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [20]. Це положення витікає із усвідомлення самоврядування як такого, що не може бути декретовано, оскільки воно представлено у вигляді такої формули: відсутність у місцях компактного проживання населення будь-якої влади, окрім влади власного об'єднання людей цієї адміністративно-територіальної одиниці. Цей Закон не вводив самоврядування в Україні, а лише створив та закріпив умови для тривалого процесу становлення і розвитку української моделі самоврядування, яка включає місцеве самоврядування, проте не згадує про самоврядування громад на рівні регіонів.

Виходячи із вищезгаданого визначення місцевого самоврядування та його трактування, під це поняття не повністю підпадає та організація місцевої влади, яка існує сьогодні в областях. Адже обласні ради в Україні не є єдиними провідниками регіональної політики та суб'єктами вирішення питань регіонального значення. Тому, на наш погляд, доцільно на законодавчому рівні визначити поняття «самоврядування на регіональному рівні» та віднести обласні ради до такої підсистеми загальної системи місцевого самоврядування в Україні.

Проте не варто визначати самоврядування на регіональному рівні як щось окреме та відмінне від місцевого самоврядування. На нашу думку, воно є різновидом місцевого самоврядування, формою його здійснення на



обласному рівні. Під ним пропонується розуміти право та здатність усіх територіальних громад регіону через обрані ними органи самоврядування вирішувати у своїх інтересах спільні питання місцевого, регіонального або державного значення в межах, визначених Конституцією і законами України. Основною його метою має бути забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних та спільних місцевих рішень на території регіонів задля підвищення рівня життя населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та розширення можливостей дотримання і реалізації ним своїх конституційних прав та обов'язків.

Під питаннями регіонального значення варто розуміти ті з них, які виникають у результаті спільної життєдіяльності територіальних громад регіону і вирішення яких більш доцільне та можливе з меншими ресурсними затратами саме на рівні регіону (будівництво спеціалізованих обласних медичних центрів, обслуговування доріг обласного значення, створення закладів вищої або професійної освіти, що мають здійснювати підготовку фахівців певного профілю саме на задоволення потреб регіону в кадрах необхідної професійної спрямованості тощо). Спільні питання — потреби, які відповідають прагненням усіх або певної частини територіальних громад регіону.

Хоча в законодавстві України раніше проводився розподіл на місцеве та регіональне самоврядування [12], однак під час визначення цих категорій у законодавця виникали певні серйозні труднощі, зокрема в процесі визначення сутності регіонального самоврядування. Ми вважаємо, що регіони є важливою ланкою адміністративно-територіального поділу України, а повноцінне самоврядування на регіональному рівні — необхідним елементом ефективного функціонування всього інституту місцевого самоврядування в нашій державі. Регіон є адекватним рівнем влади для ефективного здійснення принципу субсидіарності, який вважається одним з основоположних принципів, що підлягає дотриманню з урахуванням як європейської інтеграції, так і внутрішнього улаштування держав, що беруть участь у цьому русі та стверджують, що регіоналізація не повинна бути досягнута в збиток автономії місцевих органів влади, має супроводжуватись заходами, що спрямовані на захист таких органів влади і повним дотриманням того, що було досягнуто в межах Європейської хартії про місцеве самоврядування [21].

Органами самоврядування на регіональному рівні є органи місцевого самоврядування (представницькі та в перспективі — виконавчі), які створені через механізм виборів усіма територіальними громадами регіону для виконання функцій місцевого самоврядування, що здійснюються на регіональному рівні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими органами місцевого самоврядування є обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [20], а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Як уже зазначалося, ці ради, виходячи із специфіки їхнього статусу,



належать до регіонального рівня самоврядування, що безпосередньо впливає на характер їхніх основних функцій і повноважень, адже до їх відання належить коло питань місцевого значення, вирішення яких є неможливим з тих чи тих об'єктивних причин сільськими, селищними, міськими територіальними громадами. Вони займають особливе місце в системі місцевого самоврядування. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів сільських, селищних, міських територіальних громад, а з іншого — захищати інтереси місцевого самоврядування перед обласними державними адміністраціями [22; 23]. І хоча В. Кравченко та М. Пітцик відносять обласні ради до системи місцевого самоврядування, обумовлюючи це такими чинниками: 1) участь у формуванні цих органів беруть усі територіальні громади області; 2) діяльність обласної ради поширюється на території населених пунктів областей; 3) обласна рада бере участь у здійсненні функцій та повноважень місцевого самоврядування в спільних інтересах всіх територіальних громад області [24], — розуміння цих органів як регіональних не суперечить їхньому конституційно-правовому статусу.

Крім того, на наш погляд, доцільно виділити ще один чинник, який полягає у відповідальності обласних рад перед сукупністю відповідних територіальних громад регіону за свої рішення та дії.

На сучасному етапі розвитку публічного управління доцільно розглядати самоврядування на регіональному рівні в контексті концепції багаторівневого врядування (*multi-level governance* — *MLG*), яке описує зміщення влади від унітарної, вертикально-ієрархічної моделі держави до складної системи взаємозалежності між різними рівнями публічної влади — наднаціональним (ЄС), національним (державна), регіональним (область) та місцевим (громада) [25].

Для України, яка суттєво модернізувала свою систему управління в ході децентралізації та отримала статус кандидата на вступ до ЄС, осмислення та конституційне закріплення *MLG* має вирішальне значення. Традиційний правовий позитивізм розглядає державну владу як єдине ціле. Натомість концепція багаторівневого врядування базується на принципі субсидіарності, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування [26], сутність якого полягає в тому, що рішення мають ухвалюватися на найнижчому ефективному рівні влади, найближчому до громадянина. В умовах реалізації Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20] регіональний рівень (обласні ради) є слабким, оскільки реальну виконавчу владу на місцях мають місцеві державні адміністрації. Концепція *MLG* передбачає чітке розмежування: повноваження не повинні делегуватися, а мають бути закріплені за регіональним рівнем на основі його спроможності вирішувати питання регіонального значення.

L. Hooghe та G. Marks виділяють два типи багаторівневого врядування [27]:

— *загальноцільовий*, який передбачає чітку архітектуру (загальнодержавний — регіональний — місцевий рівні, межі юрисдикції яких не перетинаються). Формування такого типу врядування в Україні потребує заве-



ршення конституційної реформи через ліквідацію (трансформацію) місцевих державних адміністрацій у префектури та створення виконавчих комітетів обласних рад;

— *спеціалізований (функціональний)*, який допускає наявність гнучких цільових об'єднань (асоціацій, транскордонних кластерів, євро регіонів) під виконання конкретних завдань. Такий тип багаторівневого врядування спроможний активно розвиватися через інструменти міжмуниципального та транскордонного співробітництва (наприклад, євро регіони «Карпатський», «Буг»).

Таким чином, сучасне європейське розуміння децентралізації та MLG вимагає надання регіонам вищого ступеня автономії у вирішенні питань регіонального розвитку, що може створювати загрозу федералізації, оскільки ст. 2 Конституції України визначає нашу державу як унітарну. Проте в рамках концепції MLG важливим є розуміння того, що багаторівневе врядування в унітарній державі не руйнує її єдність, а зміцнює її через механізми взаємозалежності (*interdependence*) та партнерства, а не через сліпе підпорядкування (*subordination*).

Таким чином, наша держава має перейти від тотального нагляду над регіонами до координації та партнерства, зокрема змінивши місцеві державні адміністрації на інститут префектів. Повноваження органів місцевого самоврядування регіонального рівня в Україні мають визначатися не за залишковим принципом (що не забрала громада і центральний рівень), а на основі економічної та соціальної доцільності масштабів (*economies of scale*). Сучасна модель MLG в Україні потребує остаточного закріплення в XI розділі Конституції України «Місьцеве самоврядування» юридичного статусу самоврядування на регіональному рівні як повноцінного суб'єкта публічної влади.

Висновки. Проведене дослідження підтверджує, що регіональне самоврядування в Україні є складним, еволюційним інститутом, сутність якого детермінована як багатовіковими традиціями самоорганізації, так і сучасними трансформаційними процесами. Теоретичний аналіз засвідчив, що природа самоврядної влади на рівні областей має дуалістичний характер, поєднуючи ознаки громадського представництва та елементи публічно-сервісної діяльності. Ретроспективний огляд нормативно-правової бази, починаючи із 1990 року, демонструє поступовий відхід від радянської моделі централізації до імплементації європейських принципів субсидіарності та децентралізації. Встановлено, що ключовою проблемою залишається інституційний розрив між законодавчо закріпленими повноваженнями обласних рад та їхньою реальною організаційно-правовою та фінансово-економічною спроможністю. Сучасні безпекові виклики актуалізували необхідність резильєнтності, перетворивши самоврядування на регіональному рівні на критично важливу ланку забезпечення національної стійкості та територіальної цілісності. Розбудова автентичної української муніципальної моделі потребує гармонізації інтересів локальних спільнот із вимогами регіональної політики Європейського Союзу та сучасного багаторівневого врядування. Таким чином, зміцнення статусу обласних рад як



повноцінних суб'єктів самоврядування є стратегічним імперативом для забезпечення сталого розвитку України в процесі повоєнного відновлення та євроінтеграції.

Список використаних джерел

1. Курілов Ю. Ю. Місцеве та регіональне самоврядування в Україні та Франції: територія, повноваження регіонів в контексті еволюції адміністративно-територіальної моделі України. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2024. Вип. 1. С. 45–52. <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.1.7>.
2. Попов М. П., Мануїлова К. В., Саханенко С. Є. Європейські стандарти організації місцевого та регіонального самоврядування: механізми втілення в процесі інституційних перетворень. *Суспільство та національні інтереси*. 2025. № 11. С. 695–715. [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-11\(19\)-695-715](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-11(19)-695-715).
3. Ковбас І. В. Регіональна політика України в умовах воєнного стану: між децентралізацією та виконавчою централізацією. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Економічна. Серія: Юридична*. 2025. Вип. 47. С. 492–499. <https://t.ly/SA9dm>. ZENODO. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18488664>.
4. Пак Н. Т., Скулинець К. В. Роль місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки регіонів під час війни. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2024. № 9. С. 73–79. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-9-10323>.
5. Бобиль В. В., Режко Д. С. Роль органів місцевого самоврядування в реалізації державної економічної політики розвитку регіонів в умовах воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 10. С. 50–54. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.10.50>.
6. Лелеченко А. П. Автономність органів місцевого самоврядування та їх вплив на трансформацію публічного управління регіональною політикою сталого розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 11. <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.11.2>.
7. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
8. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки. *Право України*. 2004. № 5. С. 113–116.
9. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2. С. 139–149.
10. Баштанник В., Лукашкова В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 2. С. 274–284.
11. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар / В. Ф. Опришко (ред.). Київ, 1999. 397 с.
12. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування. Закон Української РСР від 07.12.1990 р. № 533–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/31LR>.
13. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Закон



- України від 26.03.1992 р. № 2234–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://t.ly/P_7le.
14. Про Представника Президента України. Закон України від 05.03.1992 р. № 2167–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/aOGXe>.
 15. Про Положення про місцеву державну адміністрацію. Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/b4v7D>.
 16. Про формування місцевих органів влади та самоврядування. Закон України від 03.02.1994 р. № 3917–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/ZVhsj>.
 17. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні від 08.06.1995 р. № 1к/95–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/Raz6R>.
 18. Концепція реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333–р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/4Ye8O>.
 19. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад. Закон України від 24.02.1994 р. № 3996–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/8mVON>.
 20. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/JsBRm>.
 21. Recommendation 34 (1997) 1 on the draft European Charter of Regional Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 4th Session. *Council of Europe*. URL: <https://t.ly/HfmLu>.
 22. Конституція незалежної України / за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 428 с.
 23. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місьцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник / наук. ред. М. Д. Лесечко. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. 366 с.
 24. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Київ : Атіка, 2003. 671 с.
 25. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні / за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с. *Інституційний репозитарій Національного університету «Одеська політехніка» — eONPUiR / eOPIR*. URL: <https://t.ly/x3FpC>.
 26. European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15 October 1985, ETS No. 122. *Council of Europe Treaty Office*. URL: <https://t.ly/JPieV>.
 27. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2001. 272 p. ISBN 978-0-7425-1020-3.



Iryna KOVTUN, Oleksandra KOVTUN

(Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law)

The Genesis of the Institutionalization of Self-Government at the Regional Level in Ukraine

The article is devoted to a comprehensive study of the theoretical, historical, and legal foundations for determining the essence of self-government at the regional level in Ukraine. The relevance of the research is driven by the need to reconsider the role of regional councils in the system of public administration under the conditions of post-war recovery and European integration. The study provides a retrospective analysis of the genesis of the regulatory and legal framework for self-government at the regional (oblast) level and the status of relevant local self-government bodies, starting from the proclamation of independence of Ukraine to the present day. The key stages in the transformation of the constitutional and legal status of local self-government bodies at the meso-level are identified, from the soviet centralized model to the current stage of the reform of the territorial organization of power and local self-government (decentralization), which needs to be completed, in particular in terms of improving the public administration system at the regional level. The authors argue that the nature of self-government at the regional level in Ukraine is dualistic, combining features of representation of the totality of territorial communities interests of the region and elements of «public-service» activity. The article critically analyses scientific approaches to distinguishing between the concepts of «local» self-government and self-government at the regional level and substantiates the expediency of legislative consolidation of the latter as a specific form of implementing the collective will of regional territorial communities, in particular, in the context of the concept of multi-level governance. The article clarifies the conceptual and categorical framework and substantiates the necessity of building a model of self-government at the regional level based on the principles of subsidiarity, Open Governance, and institutional capacity. It is concluded that the harmonization of national legislation with the requirements of the regional policy of the European Union and Council of Europe is a strategic imperative.

Keywords: *self-government at the regional level, regional council, public administration, decentralization, subsidiarity, institutional capacity, European integration.*

Надійшла до редакції 18.03.2026
Прийнята до друку 20.05.2026

Опублікована онлайн 22.05.2026
Опублікована 31.05.2026

Декларації

Внесок авторів. І. Ковтун — розробка концепції статті, формування ідеї, постановка проблеми, аналіз наукових джерел, нормативно-правової бази, написання основного тексту, редагування. О. Ковтун — аналіз наукових джерел і нормативно-правової бази, написання вступу та висновків, підготовка анотації, переклад тексту англійською мовою та мовне доопрацювання англомовної версії статті.

Фінансування. Дослідження виконано без зовнішнього фінансування в межах теми кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції України (номер державної реєстрації 0120U104417).

Конфлікт інтересів. І. Ковтун повідомляє, що обіймає посаду першої проректорки Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, який є засновником журналу «Університетські наукові записки», а також входить



до складу наукової ради журналу. І. Ковтун підтверджує, що її посадове становище та членство в науковій раді журналу не використовувалися для впливу на редакційний розгляд, організацію рецензування та прийняття рішення щодо публікації цієї статті.

Використання штучного інтелекту. Інструменти штучного інтелекту під час підготовки статті, зокрема під час перекладу тексту, не використовувалися.

Редакційні примітки

Журнал «Університетські наукові записки» здійснює редакційну діяльність самостійно та незалежно від засновника. Розгляд рукописів, організація рецензування та прийняття рішень щодо публікації статей здійснюються відповідно до редакційної політики журналу. Наукова рада журналу виконує консультативну функцію та не бере участі в розгляді рукописів, організації рецензування і прийнятті редакційних рішень.

Цей текст є авторською україномовною версією статті. Основною опублікованою версією статті є англomовний текст, опублікований у друкованому номері журналу. У разі змістових розбіжностей між англomовною та україномовною версіями пріоритет має англomовний текст.