

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ (УКРАЇНА)
МАРІУПОЛЬСЬКА МІСЬКА РАДА
WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNO-HUMANISTYCZNA (POLSKA)

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
DONETSK STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT (UKRAINE)
MARIUPOL CITY COUNCIL
UNIVERSITY OF ECONOMICS AND HUMANITIES (POLAND)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

колективна монографія

PROBLEMS AND POSSIBILITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION
DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF REFORMS:

COLLECTIVE MONOGRAPH

ISBN 978-83-63649-05-0

маріуполь – бельско-бяла,
2017

MARIUPOL – BIELSKO-BIALA, 2017

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

колективна
монографія

2017

УДК 316/352
ББК 67.9(4Укр)
П 78

Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету управління
(протокол № 10/7 від 21.06.2017 р.)

Наукова редакція:

- Чечель А.О.,** д. е. н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України
- Хлобистов Є.В.,** д.е.н., професор, завідувач відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» (м.Київ) / prof., Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biala, Polska)

Рецензенти:

- Ілляшенко С.М.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри маркетингу та менеджменту інноваційної діяльності Сумського державного університету (Україна) / prof., Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biala, Polska)
- Стойка А.В.,** д. держ. упр., професор, завідувач кафедри туризму та логістики Донецького державного університету управління (Україна)
- Ткачова Н.М.,** д. держ. упр., професор, професор кафедри юриспруденції Київський національний університет культури і мистецтв (Україна)

Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: [колективна монографія] / Заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В. – Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. – 493 с.

ISBN 978-83-63649-05-0

У монографії розглянуто особливості та перспективи реформування системи державного управління в Україні, розвинуто теоретичні положення та розроблено науково-методичні й практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів публічного управління та ефективної соціалізації державної політики. Представлено зарубіжний досвід впровадження адміністративних реформ щодо збалансованого розвитку громадянського суспільства у політичній та соціально-економічній сферах. Визначено інноваційні підходи до формування умов сталого розвитку територіальних громад.

Монографія розрахована на вчених, аспірантів та магістрантів, які досліджують вищезазначені проблеми з наукового напрямку «Публічне управління та адміністрування».

УДК 504.06:622
ББК 85.10

ISBN 978-83-63649-05-0

© Донецький державний університет управління, 2017
© University of Economics and Humanities (Poland), 2017
© ГО «Український культурологічний центр», макет, обкладинка 2017

1.1. Історичний аспект становлення та функціонування виконавчих органів місцевих рад¹

Забезпечення належної реалізації публічної влади в системі управління на місцевому рівні є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Здійснення реформування у зазначеному напрямку включає трансформацію як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. А важливою складовою проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні є організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад. Статус цих органів, порядок їх формування, форми та методи діяльності потребують наукового дослідження, і ця необхідність зумовлена тим, що виконавчі органи сучасних місцевих рад стали наступниками органів державного управління місцевого рівня часів радянської влади, які не були органами місцевого самоврядування і мали інші структурні зв'язки, не характерні для сучасної системи публічної влади.

Разом з тим наявні дослідження, присвячені окремим аспектам проблеми, що розглядається, у зв'язку з цим існує потреба у проведенні спеціальних наукових досліджень щодо з'ясування сутності та місця виконавчих органів місцевих рад у системі управління на місцевому рівні та розгляді історичних аспектів їх становлення та функціонування.

Поняття виконавчого органу місцевих рад як самостійного елемента місцевого самоврядування з'явилося відносно нещодавно, адже в період зародження перших державних формувань в історії людства управління ними здійснювалося на засадах, дещо відмінних від сучасного розуміння. Тому становлення і еволюція органів місцевого управління та місцевого самоврядування зокрема, окремим представником яких є виконавчі органи місцевих рад, супроводжувалося процесом формування держави як головного інституту політичної системи суспільства, а розвиток і зміцнення інституту держави зумовило удосконалення державних органів влади.

¹ Автори підрозділу: *Паклін В.В., Тарасенко Д.Л., Чечель А.О.*, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна; *Шлезак Міхал*, *Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna*, м.Бельско-Бяла, Польща

Перш за все слід підкреслити той факт, що, як уже згадувалося, виконавчі органи місцевих рад є складовими елементами системи місцевого самоврядування, яке в сучасному його розумінні з'явилося в Європі лише двісті років тому – після Великої французької революції. На середину XIX століття в Європі існували три основні концепції місцевого самоврядування – англійська, французька та пруська (німецька).

В Англії на цей період вся влада була сконцентрована в руках виборних місцевих органів влади, а виконавчі повноваження здійснювалися галузевими комітетами рад, що були прообразами виконавчих органів місцевих рад у сучасному розумінні. Голови рад були лише почесними урядовцями і не мали спеціальних владних повноважень. Членами ради були представники, обрані народом, та певна кількість елдерменів – поважних громадян, що включалися до ради самою радою.

У Франції після Великої французької революції була встановлена виборність місцевих органів влади, здійснювався розподіл на ухвальні та виконавчі органи, на чолі громади стояв виборний мер – голова обох гілок влади, втім, разом із виконавчою підзвітний раді. Проте в подальшому з подачі Наполеона в країні спостерігався значний централізм влади, і лише у 80-их роках XX століття Франція зробила крок до надання громадам більших управлінських повноважень.

У Німеччині процес встановлення сучасної моделі місцевого самоврядування почався з виданням міської ординації 19.11.1808 року, що була підготована міністром К. Штайном. Реформа К. Штайна мала за мету організування міської громади в дусі суспільної самостійності. «Народ повинен звикнути до того, що він сам може керувати своїми власними справами ...» – говорив з цього приводу реформатор. Відповідно до цього, місто мало, за допомогою представницьких органів, завідувати своїми справами як суспільство, яке має власне життя і складається із загалу громадян.

Міське управління базувалося на двох органах – магістраті та міській раді, що були взаємно незалежні і функції між якими були чітко розподілені. Міська рада складалася з радників, обраних прямим і таємним голосуванням. Вона формувала магістрат або виконавчий орган у сучасному розумінні, була законодавчим і

контролюючим органом та завідувала фінансами. Магістрат, складався з платних професійних урядовців та почесних членів – представників громади. З метою забезпечення незалежності урядовців від поточної політичної ситуації перші призначалися на 12 років, другі – на 6. Магістрат представляв громаду назовні, був виконавчим органом і контролював постанови ради шляхом протесту до наглядової ради. Громадяни були зобов'язані брати участь у виборах і приймати почесні міські посади. Одночасне виконання повноважень члена магістрату і міської ради було неможливим. Бургомістр виступав головою магістрату, рада обирала власного голову. Нагляд уряду обмежувався переглядом друкованих кошторисів громади, вирішенням спорів у громадських справах, затвердженням нових статутів та виборів членів магістрату¹.

Характеризуючи організацію і діяльність управи міських рад Пруссії, слід сказати, що управа (виконавчий орган), яка діяла під головуванням бургомистра, мала троякого роду функції:

- по-перше, вона була агентом, в межах міського району, центрального уряду і була незалежна від контролю міської ради;

- по-друге, управа була адміністративним закладом, який завідував міськими справами. В якості такого вона спрямовувала всю виконавчу роботу міського управління, призначала міських службовців та могла приймати рішення за всіма питаннями, що не викликали витрат, чи які призводили до виконання постанови міської ради;

- по-третє, управа, одночасно з радою, розглядала загальні питання міського управління; всі постанови міської ради, за невеликим винятком (по відношенню до її власної структури, проведення виборів її членів тощо) повинні бути попередньо схвалені управою².

Таким чином, до початку ХХ століття в Європі почали формуватися природні підстави для самоврядування у сучасному розумінні. Слід зауважити, що самоврядування як правове поняття

¹Теоретичні основи самоврядування / Проф., д-р Юрій Панейко. – Українська вільна Академія Наук в Німеччині. – Мюнхен, 1993. – 234с.

² Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии, Соединенных Штатов / Под ред. В.Ф. Дерюжинского. — Спб.: Изд-во О.Н. Поповой, 2010. – С. 120-121.

постало тільки тоді, коли ставлення монарха до підданих в абсолютистській державі почало перетворюватись зі стосунку влади на відносини на підставі закону, коли фізична особа поза приватними правами почала набувати публічні права і коли ці відносини особи та держави були перенесені на існуючі колективи, передусім на громади. До згаданого періоду такі відносини базувалися на системі станових міських корпорацій, влада яких часто дорівнювала державній. Але ці відносини не можна назвати самоврядуванням, оскільки вони здійснювалися без огляду на загальнодержавні інтереси – громади не брали участі в державному управлінні і не виявляли в цьому напрямі жодних прагнень, а спиралися лише на фактичний стан.

Слід зауважити, що українській державі, незважаючи на довготривале підневільне становище, також притаманне було місцеве самоврядування із певними особливостями, що вирізняло його з-поміж врядувань інших держав. Так, українське місцеве самоврядування як одна з найдавніших державницьких традицій пройшло досить складний історичний шлях, і його проблеми та взаємовідносини з різними рівнями управління державою були різними на всіх етапах історії України. Особливо загострювалось це питання в короткі проміжки здобуття державності.

Слід сказати, що деякі вчені вважають, що основа вітчизняної політичної культури місцевого самоврядування закладена в період докняжої доби національної історії і бере свій початок від «сільської общини» (сільської громади) того часу. Так, Г.Левицька, П. Стецюк виділяють період зародження та становлення вітчизняних форм територіального самоврядування, період так званого «Магдебурзького права» та період становлення сучасних основ місцевого самоврядування¹. Як історичний факт, що місцеве самоврядування має витоки з часів існування в слов'янських народів територіальної сусідської общини, а основною його рисою було широке громадське самоврядування, констатує також І. Грицяк².

¹ Левицька Г. До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі / Г. Левицька, П. Стецюк. – Львів, 1992. – С. 24-26.

² Грицяк І.А. Періодизація місцевого самоврядування України / І.А.Грицяк // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 3. – № 4 (12-13). – С.85-86.

З цією думкою можна погодитися, адже дійсно – ще стародавні слов'яни жили за принципом територіальної сусідської общини, яка влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів. А вже з часів Київської Русі набуває розвитку самоврядування громади. В його основу покладено виробничу та територіальну ознаки, тобто громади які самоврядувались, формувались на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадівське самоврядування розвивається на основі звичаєвого права, а його елементи виявляються у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом сільського — сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів сіл, мала землю в своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою.

Таким чином, можна прийти до висновку, що окремих органів влади, тобто виконавчих у сучасному розумінні, громада не мала, а всі справи, які би сьогодні можна було віднести до повноважень виконавчого органу, вирішувалися громадою спільно або за допомогою стихійно обраних представників, які були вповноважені на час вирішувати ті чи інші нагальні питання.

З XIII ст. в українських містах починає запроваджуватися Магдебурзьке (німецьке) право, суть якого полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани складали громаду із власним судом і управою, яку можна, провівши паралель із Прусією, про що йшла мова вище, розглядати як прообраз сучасних виконавчих органів. На чолі управи ставали виборні бургомістри і депутати). Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни.

Міське самоврядування передбачало право громадян обирати собі повноважну раду строком на один рік. Колегія райців обирала бургомістра, тобто на той час міська громада не мала повноважень обирати голову ради. Рада на чолі з бургомістром здійснювала керівництво містом та всіма господарськими справами громади.

Характерним для того періоду часу стало намагання територіальних громад вдосконалити систему управління місцевими

справами, що проявлялося у розподілі владних повноважень між виборними бургомістром та райцями, формуванні управи як виконавчого органу управління того часу. Проте принцип демократії, звичний в умовах сьогодення, не був характерний для тогочасного періоду, адже вся влада була зосереджена в руках короля та вищих органів влади, не даючи таким чином громаді самій долучитися до управління містом.

У 1764-1783 рр. було ліквідовано Гетьманщину й автономний устрій України, а з ним і Магдебурзьке право в її містах. І лише на початку ХХ століття в Україні спостерігалася спроба відновити місцеву владу. Так, після лютневої революції в Росії й утворення Центральної Ради Михайло Грушевський у виданій в 1917 р. брошурі «Вільна Україна» запропонував на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. І Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 року визнавав і зберігав існуючу в регіоні систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію.

Разом з тим у Декларації Генерального секретаріату від 10 липня 1917 року наголошувалося – сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, міські думи, губернські комісари, тобто вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, перебуватиме також у тісному зв'язку з Центральною Радою.

А в черговій Декларації Генерального секретаріату від 12 жовтня 1917 року зазначалося, що одним із головних своїх завдань Генеральний секретаріат ставить сприяння розвитку діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою встановлення ладу в Україні.

В III Універсалі Центральної Ради, виданому в листопаді 1917 р., говориться, що Генеральному Секретаріату внутрішніх справ приписувалося вжити всіх заходів для закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях, і для встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя.

Отже, Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. В той же час чи не в усіх зазначених та багатьох інших документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному урядові. Певну чіткість і можливі перспективи, які могло мати місцеве самоврядування в Українській Народній Республіці, вносить її Конституція, ухвалена 29 квітня 1918 року. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі, волості й громади. Проте в умовах громадянської війни ці наміри не були реалізовані.

З проголошенням Радянського Союзу науковці радянської України від самого початку розвивали думку, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад в соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни. Такий підхід отримав відображення зокрема в конституції Куби, де місцеві асамблеї характеризуються як вищі органи державної влади на місцях, що здійснюють в межах кола своїх повноважень державні функції у відповідних територіальних одиницях.

Становище місцевого самоврядування в радянські часи характеризувалося тим, що організація і діяльність місцевих рад здійснювалися відповідно до принципу партійного керівництва. Хоча протягом 1957-1984 рр. було прийнято близько десяти постанов ЦК КПРС, у яких декларувалися положення щодо підвищення ролі місцевих рад у вирішенні питань місцевого значення, фактично управління соціально-економічним та культурним життям на місцях здійснювали місцеві партійні організації і їх виконавчі органи.

Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю ланок влади. Принципи розподілу влади, стримувань і противаг заперечуються – всі інші органи держави вважаються похідними від рад та підзвітними їм (відповідні норми, наприклад, закріплені в ст. 3 конституції КНР). Ця модель існувала в Радянському Союзі (де в законодавстві поняття «місцевого самоврядування» взагалі не існувало), продовжує діяти в Китаї, Кубі, КНДР і В'єтнамі.

Якщо вести мову стосовно виконавчих органів, то існувала думка, що Ради як представники влади на місцях повинні поєднувати в собі функції місцевих органів державної влади і функції місцевого самоврядування. Проте через відсутність самостійності, перш за все матеріально-фінансової бази, ради та їх виконкоми як виконавчі органи залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування.

Значну допомогу радам у радянський період їх діяльності надавали сільські комітети, або так названі «сількоми». Сільський комітет села, яке входило в ту чи іншу територію ради, працював у тісному контакті з виконкомом сільської ради і безпосередньо йому підпорядковувався. В радянський період у радах, так як і в партійних органах, діяла вертикаль влади. Сільські, селищні та міські ради підпорядковувались радам вищого рівня. Всі рішення, які приймалися радами вищого рівня були обов'язковими до виконання на нижчому рівні. Так працювали і їх виконкоми.

Сільські ради в цей період не випускали з поля зору й координували діяльність різноманітних громадських організацій – товариських судів, вуличних комітетів, жіночих рад, різних товариств, батьківських комітетів при школах, депутатських груп тощо.

Слід підкреслити той факт, що в радянській науці питанню співвідношення виконавчих органів з відповідною радою приділялося багато уваги. Як зазначав Ю.М. Козлов, немає більш гострого, що постійно привертає до себе увагу з позиції як теорії, так і практики, зловідомого на кожному історичному етапі розвитку суспільства та державності, як поняття про співвідношення рад і підзвітних їм виконавчих органів¹.

Перш за все, проблемою, яка хвилювала тогочасних науковців, було питання підпорядкування виконавчих органів. Так, теоретично підпорядкування передбачалося по горизонталі – раді; по вертикалі – відповідному органу державного управління вищого рівня; а також «подвійне підпорядкування» – раді та органу державного управління вищого рівня в межах, визначених нормативно-правовими актами.

¹ Советы народных депутатов и органы государственного управления / Под. ред. Г.В. Барабашева, Ю.Н. Козлова. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. — С. 5.

Проте на практиці спостерігалася постійна зміна статусу виконавчих органів, через те змінювалося і їх підпорядкування.

Також багато питань виникало щодо функцій виконавчих органів. Науковці виділяли такі основні функції виконавчих комітетів:

а) забезпечення під керівництвом Ради комплексного економічного та соціального розвитку на своїй території;

б) керівництво підвідомчим державним, господарським та соціально-культурним будівництвом на території відповідних Рад на основі рішень Рад і органів вищого рівня державної влади й управління;

в) функція забезпечення законів, охорони державного та суспільного порядку, прав громадян¹.

Однак дана класифікація, а також інші, що мали місце в радянській науці, не відображали статусу, який закріплено за виконавчими органами місцевих рад у нинішній час. Система виконавчих органів входила до єдиної ієрархічної системи органів державного управління, що безпосередньо впливало на їхнє становище. Зараз же це виконавчі органи місцевих рад, тобто органів місцевого самоврядування.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Від грудня 1990 р. до 1992 р. в Україні діяла перша редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

Згідно з цим Законом розпочалася ліквідація радянської моделі організації влади та перехід до місцевого самоврядування в Україні. Місцевим радам було надано статус юридичної особи та представницьких органів державної (публічної) влади. Законодавчо визначені виключні повноваження місцевих рад з можливістю їх демократичного перерозподілу в галузі господарського і соціально-культурного життя країни з врахуванням демографічних, територіальних, економічних і національних особливостей регіонів.

Значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їхніх виконавчих комітетів по вертикалі, забезпечення

¹ Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г.В. Барабашева. — М.: Юрид. лит., 1983. — С. 59.

фундаментальних засад самоврядування, таких як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення.

Ради стали суб'єктами комунальної власності з правом розпоряджання нею від імені населення відповідних територіальних одиниць, що сприяло становленню правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих рад як органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети були вилучені з державного бюджету, чітко визначено перелік тих доходів, за рахунок яких мала формуватися дохідна частина місцевих бюджетів, значно розширені права відповідних рад щодо їх затвердження та виконання на відміну від наступних законів про місцеве самоврядування. Місцеві ради були уповноважені встановлювати місцеві податки, збори, штрафи та їх розміри, оголошувати місцеві позики тощо.

Було забезпечено верховенство ради як органу місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та за її дорученням усі функції місцевого самоврядування. Рада мала право вирішувати будь-яке питання, віднесене законами України до відання місцевого самоврядування відповідного рівня, а її виконавчі органи – вирішувати ці ж питання, крім тих з них, які повинні вирішуватися виключно на пленарних засіданнях відповідної ради¹.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування здійснювався в умовах впровадження принципу розподілу влади й трансформації форми державного правління країни у президентсько-парламентську республіку. Запроваджене організаційне відокремлення місцевих рад від системи органів державної влади (роздержавлення) та конституювання їх тільки як органів місцевого самоврядування. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування, там формувалися місцеві ради із спеціальними органами реалізації державно-владних повноважень – виконавчими органами. Ці положення знайшли своє відображення у новій редакції Закону про місцеве самоврядування, який був ухвалений 26 березня 1992 року.

¹ Ігнатенко О. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу / О. Ігнатенко // Управління сучасним містом. – 2011. – № 1-3(1). – С. 34-38.

Президент України своїм Указом від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» встановив, що відповідальність за здійснення делегованих державою повноважень покладається на голів місцевих Рад та очолюваних ними виконавчі комітети. Тобто голови обласних, міських, районних, районних у містах, селищних і сільських Рад стали одночасно провідниками політики держави і територіальної громади.

Згідно Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року місцеве самоврядування отримало конституційний статус. В статті 7 Конституції закріплено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Далі концепція розвитку місцевого самоврядування закріплена у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», який був прийнятий 21 травня 1997 року і який, відповідно до Конституції України, визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Він забезпечував повноцінне самоврядування лише на рівні територіальної громади села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. На рівнях району та області більшість повноважень делегувалася радами відповідним державним адміністраціям.

У подальшому законодавство про місцеве самоврядування поповнювалося актами, які суттєво не змінювали модель місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави. На сьогодні в Україні діють такі правові основи місцевого самоврядування та діяльності виконавчих органів місцевих рад:

1) міжнародного значення:

- Європейська Хартія місцевого самоврядування (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.);

- Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.);

- Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.);

- Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на зборах заступників міністрів);

- Європейська Хартія міст (Страсбург, 17-19 березня 1992 р.);

2) національне законодавство про місцеве самоврядування:

- Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., розділ 10: Місцеве самоврядування);

- Конституція Автономної Республіки Крим (прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р., розділ 4. Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим);

- Конституція України (зміни та доповнення згідно із Законом України «Про внесення змін до Конституції України», прийняті у 2007 році, розділ 11: Місцеве самоврядування);

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами);

- Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (від 14 січня 1998 р.);

- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» (від 4 лютого 1994 р.);

- Закон України «Про передачу, об'єктів права державної та комунальної власності» (від 3 березня 1998 р.);

- Хартія Українських міст (прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ);

- Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» (від 3 липня 1991 р.);

- Закон України «Про столицю України – місто герой Київ» (від 15 січня 1999 р.);

- Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (зі змінами);

- розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01 квітня 2014 р.);

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17 червня 2014 р.);

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05 лютого 2015 р.).

Отже, зважаючи на те, що виконавчі органи місцевих рад є складовим системи органів місцевого самоврядування, був здійснений аналіз розвитку самоврядування на теренах української держави. Узагальнивши погляди науковців, можна виділити такі періоди розвитку українського місцевого самоврядування:

1) від часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і до середини XIV ст.;

2) з середини XIV ст. - до першої полов. XIX ст. – період європеїзації, коли поєднуються місцеві форми самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, в основі якої були права окремих німецьких міст, зокрема німецького міста Магдебург;

3) перша половина XIX ст. - початок XX ст. – період русифікації вітчизняного місцевого самоврядування на теренах сучасної України;

4) 20-90-і рр. XX ст. - так званий радянський період у розвитку місцевого самоврядування;

5) період, який розпочався в 90-ті рр. XX ст., продовжується до сьогодні і характеризується спробами створення ефективно діючої моделі місцевого самоврядування, яка враховує досвід розвитку західних муніципальних систем, а також базується на традиціях становлення цього інституту в Україні.

Але слід зауважити, що вказана періодизація є досить умовною, тому що в певний період часу розвиток місцевого самоврядування на українських теренах не відповідав сучасному науковому уявленню про самоуправління громади на засадах демократії та захисту інтересів громади органами влади на місцях.

Україна, що тільки творить власну систему місцевого управління і самоврядування у сучасному розумінні, має перед собою двохсотлітній досвід європейських країн, тому, незважаючи на місцеві особливості, було б непогано навчитися на чужих помилках, а не на власних. Тож вивчення історичних особливостей розвитку місцевого самоврядування на території України в сучасних її кордонах та врахування позитивного досвіду розвинутих країн повинно допомогти врахувати помилки й здобутки наших предків та сприяти ефективному розвитку місцевого управління.

Стосовно розвитку виконавчих органів місцевих органів влади, слід сказати, що вони також пройшли складний шлях становлення та функціонування. В історичному аспекті діяльність цих органів влади відрізнялася від діяльності сучасної. Найбільш наближеними до сьогоденних уявлень про такого роду органи влади вони були за часів існування в Україні Магдебурзького права, що зайвий раз свідчить про тяглість європейської традиції виконавчої діяльності та місцевого самоврядування в українській державі.