

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)

**П 78 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

## 1.2. Історичний досвід децентралізації в Україні <sup>1</sup>

Україна завдяки своєму унікальному геополітичному становищу завжди привертала до себе увагу сусідніх держав, які протягом багатьох століть свідомо та несвідомо впливали на становлення та розвиток всього комплексу інститутів політичної системи українського суспільства.

На українських землях у різні історичні часи реалізовувалися різні моделі організації місцевого самоврядування, які були сприйняті, перероблені та втілені у життя відповідно до традицій та національного менталітету українців.

Можна констатувати той факт, що зараз в Україні сформувалася унікальна система місцевого самоврядування, і для повноцінного аналізу та розуміння всіх її аспектів необхідно приділити особливу увагу вивченню історії становлення та розвитку її складових частин.

В історії української системи місцевого самоврядування доцільно виділяти та комплексно розглядати чотири основні етапи:

1. Місцеве самоврядування давніх часів та середньовіччя – охоплює період приблизно з V сторіччя до середини-кінця XVI сторіччя. Саме у цей час було усвідомлено необхідність надання об'єднанням жителів певної території повноважень з управління поточними справами громади, а згодом (завдяки активному розповсюдженню Магдебурзького права) вироблено правове підґрунтя для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні;

2. Місцеве самоврядування козацької доби та імперські реформи XVIII – XIX сторіч – охоплює період приблизно з XVII до середини-кінця XIX сторіччя. В цей період на території України було створено національну (козацьку) систему місцевого самоврядування та адміністративного управління, що успішно проіснувала більше сторіччя і сприяла формуванню ідеї виборності органів влади та рівного доступу всіх членів спільноти до місцевої влади. Але протягом XVIII – XIX сторіч в процесі входження України до Російської Імперії козацька система місцевого самоврядування була реформована та приведена у відповідність із загальноросійською. Систему, що склалася можна характеризувати як таку, що базувалася

---

<sup>1</sup> Автор підрозділу: *Верительник С.М.*, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна

на правових підставах у відповідності із чітким адміністративно-територіальним поділом та розмежуванням окремих її складових за компетенцією, повноваженнями та предметами відання;

3. Місцеве самоврядування у 20 – 30 роки ХХ сторіччя. У цей період, завдяки краху російської монархії і як наслідок руйнування Російської Імперії, Україна отримала унікальний шанс на розбудову національної держави. У зв'язку з цим особлива увага революційної влади приділялася розвитку місцевого самоврядування. В Україні було випробувано різні моделі організації місцевого самоврядування і адміністративно-територіального поділу, однак всі спроби творення нової української держави не призвели до становлення єдиної прийнятної для всіх регіонів системи місцевого самоврядування, а незалежна Україна була включена до складу Радянського Союзу. Не викликає сумніву твердження про те, що найзначніший вплив на формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, здійснили реформи 20 – 30 років ХХ століття, що проводилися Радянською владою і мали за мету створення єдиної централізованої системи управління;

4. Місцеве самоврядування сучасної доби – розпочалося з 1990 року і продовжується до тепер. Завдяки руйнації Радянського Союзу (1991 рік) Україна вдруге отримала історичний шанс створення незалежної держави. Одним з першочергових завдань нової держави стало створення відкритої та демократичної системи місцевого самоврядування. Завдяки накопиченому у цій галузі за багато сторіч вітчизняної історії досвіду розпочато активний процес формування системи місцевого самоврядування та адміністративного управління сучасного типу із широкими повноваженнями та великим ступенем автономності.

### ***Місцеве самоврядування давніх часів та середньовіччя***

Історія місцевого самоврядування в Україні бере свій початок за часів існування у слов'янських народів сусідської общини.

Найчастіше недалеко одна від одної розселялися сім'ї, які були кровно споріднені та називалися родом. З часом, замість кровного споріднення, все більшого значення набувало сусідство (близькість території розселення). Так відбувався процес утворення поселень на зразок хуторів, які з метою спільної оборони від ворогів будували

рови, вали та огорожі. У цих місцях спільного проживання існували відповідні традиції та звичаї, які ставали правилами поведінки людей. Сім'ї, що проживали по сусідству утворювали своєю сукупністю громаду (територіальну общину), яка мала свою систему управління, суд та власність. Діяльність таких додержавних органів самоврядування цілком регулювалася нормами звичаєвого права.

Домінуючу роль у політичному житті грали старійшини (найбільш поважні представники від усіх сімей чи родів), які збиралися на ради, де обговорювалися та шляхом згоди вирішувалися повсякденні та перспективні справи громади. Також рада старійшин здійснювала зв'язок між окремою общиною та союзом племен, які існували у полян, сіверян і деревлян<sup>1</sup>.

На племінну систему східних слов'ян варяги перенесли свої форми організації, як адміністративної, так і військової, які дозволяли їм більш ефективно здійснювати владу<sup>2</sup>. У цей період сильної княжої влади стримувалися тенденції децентралізації та здійснювалася єдність територій, що дозволило створити у майбутньому велику і міцну державу – Київську Русь.

В Київській Русі розвивалися регіональна, міська та сільська форми самоврядування.

Князь мав право здійснювати управління державою, встановлював розмір податків, видавав закони. Він мав усю повноту влади.

Міське самоврядування у Київській Русі базувалося переважно на звичаєвому праві, і лише згодом починає регламентуватися давньоруським феодальним державним правом.

Також слід відзначити, що інститут місцевого самоврядування у Київській Русі існував у двох формах: громад та народного віче (загальних зборів громадян при князівській владі).

«Громади» були фундаментом соціального та економічного устрою міста. Міська громада мала значну адміністративну, господарчу та судову автономію. Також вона могла мати у своїй власності міську нерухомість та землю, окрім того, встановлювала правила господарювання і місцеві податки, опікувалася долею підпорядкованої їй в'язниці.

---

<sup>1</sup> Історія України: Курс лекцій (від найдавніших часів до кінця XIX ст.). – К.: Либідь, 1991. – 685 с.

<sup>2</sup> Субтельний О. Історія України. – К.: Либідь, 1994. – 690 с.

Наприклад, структура міської громади Києва складалася із общин, які очолювали соцькі, громадою керувала рада, куди входили соцькі, старійшини та заможні громадяни. Раду очолював тисяцький, традиція обрання якого збереглася ще з домонгольських часів. Тисяцький керував міським ополченням та відав судом над громадянами.

Однак найголовнішим органом, що вирішував найважливіші питання міського життя була народна рада – «віче», через участь у якому все вільне населення брало участь у здійсненні влади. Питання, що обговорювалися на віче торкалися військових походів, війська, престолонаслідування (жоден князь не міг посісти київський престол без згоди міської громади, висловленої на віче). Саме обрання чи усунення князів було головною ознакою вільного міста XII-XIII століть. «Люди» (городяни у загальному розумінні) саджали на престол потрібних їм князів, добивалися заміни «тіунів» – адміністраторів князя. Городяни за часів Київської Русі активно виборювали міські вільності та грали важливу роль у політичних справах. Періодично князівська влада наступала на права громади, зокрема в питаннях перерозподілу прибутків від господарської діяльності. Щоб запобігти цьому, городяни вимагали законодавчого забезпечення своїх привілеїв та вільностей, відстоювали свій повний судовий та податковий імунітет. Таким законом, що гарантував права міської громади стала «Правда». Спочатку це було усне звичаєве право, яке за часів Ярослава Володимировича та його сина Ізяслава (XI століття), стало писаним кодексом законів – Руською правдою, що була покладена в основу організації міського життя та судочинства. Доречі, положеннями Руської правди керувались міські громади інших, не лише Києва, давньоруських міст. На віче в присутності князя часто мали місце бурхливі сцени, інколи його примушували «цілувати хрест» (тобто приносити присягу) або, навіть, укладати «ряд» – договір з містом, що був своєрідним доповненням до «Правди». Голос народу було чутно і під час військової небезпеки. Так, наприклад, у 1068 році після поразки руських князів у битві з половцями кияни вимагали видати їм зброю та виконати ряд політичних вимог. Віче могло критикувати або схвалювати княжу політику, але не мало можливості виробляти свою власну або розробляти закони.

Однак у XI – XII ст. як інститут влади віче поступово загубило свою загальнонародну форму влади. На народних міських віче заправляли в основному торговельно-реміснича верхівка, бояри та княжі дружинники.

Таким чином, завдяки суспільному самоврядуванню в містах було споруджено захист проти феодалного свавілля, що позитивно впливало на розвиток ремесел і торгівлі.

В XIII – XV сторіччях українські міста поділялися на великокняжі, церковні та приватні. У кожному місті існували та поділяли між собою владу органи громадського самоврядування та представники інтересів держави або власника міста.

У Великокняжих містах право на самоврядування підтверджувалося спеціальними грамотами. У кожному подібному місті була державна адміністрація, яка призначалася центральною владою та уособлювала її інтереси. Адміністрація на чолі зі старостою була місцевим органом державної влади та називалася, «старостівською».

У приватних містах, які склали близько 80 відсотків від загальної кількості міст і знаходилися у власності феодалів, паралельно з громадським самоврядуванням існувала замкова адміністрація, яку очолював представник феодала – тіун, урядник, або інший чиновник (найчастіше ці посади займали представники дрібної шляхти). У компетенції замкової адміністрації були питання оборони, збору податків у казну власника міста, ведення бойових дій за сферу впливу та багато інших. Такі міста можна було продати або купити, здати в оренду. Право на володіння таким містом підтверджувалося грамотами великого князя, тобто центральною державною владою.

Міську громаду очолював вїйт. Це була вибірна посада. Вїйт захищав інтереси членів громади в суді, навіть від феодала-власника міста. У багатьох випадках він виступав, як представник феодала при проведенні господарських робіт, проте часто вїйт у значній мірі залежав від замкової адміністрації.

Важливу роль у житті українських міст відіграв польсько-литовській період. З ним зв'язані зміни в адміністративно-територіальному поділі України, державному управлінні і системі міського самоврядування.

На території колишніх князівств були створені воєводства. Адміністративно воєводства поділялися на повіти та волості. У

воєводства, повіти та волості великим князем литовським призначалися державні адміністрації, які головним чином формувала українська місцева шляхта.

Литовські князі в головному місті кожного повіту час від часу збирали становий представницький орган – «сімейник». Наприклад, у XVI сторіччі в Київському воєводстві таких міст було дев'ять. Воєводство поділялося на Мозирський, Овруцький, Житомирський, Любецький, Остерецький, Путивльський, Чорнобильський, Київський та Черкаський повіти. Однак дефіцит джерел про цей період не дозволяє говорити про склад та повноваження цих органів<sup>1</sup>.

В середині XV століття відносини між литовською та українською шляхтою погіршилися, особливо після реформ великого князя Казимира Ягеллоновича, що були спрямовані на централізацію влади. У 1452 році окупована литовськими військами Волинь була за польським зразком перетворена у звичайну провінцію під керівництвом урядника великого князя. У 1471 році теж саме відбулося з Києвом. А після 1569 року, коли зникли залишки адміністративної системи давньоруських князівств, українські землі Речі Посполитої було поділено на 6 воєводств: Галицьке, Волинське, Подільське, Брацлавське, Київське та Бельське. Наприкінці XV – на початку XVI сторіччя шляхта остаточно підпорядкувала собі місцеві сейми, а згодом і загальний сейм Речі Посполитої, який мав найвищу законодавчу владу в країні.

Крім цього з XIII сторіччя польсько-литовська експансія супроводжувалася запровадженням на українських землях Магдебурзького права.

Батьківщиною цього права є Німеччина, місто Магдебург, де вперше були запроваджені його засади. В Україні це право почало широко поширюватись після Кревської унії 1385 року і створило нову правову базу для розвитку місцевого самоврядування.

Надання місту цього права означало скасування звичайних правових норм, ліквідацію влади, керування та суду над громадянами з боку феодалів, воєвод і інших адміністраторів князя. Запроваджувалося місцеве самоврядування, яке зводилося до того, що

---

<sup>1</sup> Кралюк П. Етнографічні аспекти «Повісті минулих літ» / П. Кралюк // Вісник Національної академії наук України. – 2000. – № 10. – С. 31 – 36.



городяни повинні були обирати собі раду з повноваженнями терміном на один рік. Радники обирали свого голову – бурмістра. Обов'язковими вимогами до членів ради були осілість та володіння певним майном. Рада, на чолі з бурмістром керувала містом та усіма господарчими справами. Окрім ради існувала так звана лава – судовий орган на чолі з вйтом. Кількість лавників коливалася від 3 до 12. Вони обиралися до кінця життя. Якщо хто-небудь з лавників помирав, то склад лави поповнювався самостійно. Виконавчими органами були писар та шафарі. Вйт призначався королем та був найвищою посадовою особою у місті. Тільки мешканці Києва самостійно обирали собі вйта.

Незважаючи на задекларовану Магдебурзьким правом рівність усіх міщан перед законом, серед населення існували певні відмінності. Еліту міста, як правило формували багаті патриціанські родини, що повністю панували в міському управлінні. Рада на чолі з бурмістром та лава на чолі з вйтом отримали назву «магістрат». Повноваження між вйтом, лавою, бурмістром і радою були чітко поділені. Членів ради утверджував вйт з числа запропонованих громадою кандидатів. Він також утверджував бурмістрів, які керували радою по черзі. Однак треба зазначити, що інститут вйта в Україні з часом феодалізувався (вйти були крупними власниками, а інколи залишали свою посаду у спадок).

Міста, які отримали Магдебурзьке право у повному обсязі називалися магістратськими (Київ, Львів, Кам'янець), а які частково – ратушними. Також разом із магістратськими та ратушними можна виділити і третій тип міст з магдебурзьким правом: приватно-панські міста (міста з неповним німецьким правом, які одержували привілеї від свого власника, і які могли бути обмежені або скасовані у будь-який момент).

Магдебурзьке право в Україні швидко розповсюджувалося. У 1339 році останній князь Галицький Болеслав-Юрій вперше подавав це право українському місту Сансок. У 1356 р. його отримав Львів, 1432 р. – Луцьк (вдруге – у 1497р.), 1444 р. – Житомир, 1492-1497рр. – Київ, 1498р. – Дубно, 1518р. – Ковель, 1547р. – Берестечко, 1564р. – Брацлав. Загалом на території України цим правом у різній мірі володіло понад півтисячі міст, що надавало їм змогу позбутись

втручання у систему міського самоврядування королівських чи княжих урядників.

Литовські та польські князі видавали грамоти на введення в Україні Магдебурзького права, розглядаючи його як засіб колонізації нових земель.

Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем литовським або Королем польським і оформлювалося так званими Магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст. За формою та текстами заголовків вони поділяються на дві групи:

- із вказівкою про надання місту Магдебурзького права («Право майцеборское мещанам чигиринським 1592»; «Надане право майцеборского месту Острогському 1585р.»).

- без такої вказівки (його надання фіксується у тексті).

Крім того відома група грамот – конфірмацій (підтверджень) магдебурзького права і один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста – скасування в 1589 році магдебурзького права, наданого Білій Церкві у 1588 році<sup>1</sup>.

Структура міського поселення середньовічних міст України була подібною. Середню верству складали дрібні торговці, купці та ремісники. Міські трударі становили більшість населення, вони проживали за межами міста або у його передмістях і були позбавлені багатьох майнових прав. Як правило, міські мешканці утворювали строкату соціально-етнічну групу. Багато з них заселяли певні міські ділянки (квартали), згруповуючись за ремісничою або національною ознаками.

Магдебурзьке право на території України під впливом багатьох місцевих умов, а також норм звичаєвого права, зазнавало значних видозмін, зокрема в системі організації органів міського управління. Після підписання Переяславської угоди (1654 рік) Україна дістала підтвердження від Росії, що принципи управління за магдебурзьким правом не будуть скасовані<sup>2</sup>, але з часом відбулось поступове обме-

---

<sup>1</sup> Біленчук П. Міське самоврядування в Україні. Муніципальне право. Навчальний посібник для вузів / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний. – К.: Аттіка, 2000. – 485 с.

<sup>2</sup> Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / В. Борденюк // Ідеологія державотворення в Україні:

ження царатом політичної автономії Лівобережної України, і Магдебурзьке право залишилося лише в деяких привілейованих містах. «Де факто» застосування магдебурзького права в Україні припинилося після запровадження у 1781 році «Установлення про губернії» та створення нової судової системи. Указом від 1831 року Микола I остаточно скасував це правління по всіх містах, окрім Києва, де воно зберігалося до видання царського указу від 4 січня 1835 року<sup>1</sup>.

У містах на західноукраїнських землях, які під час першого поділу Польщі відійшли до Австрії, органи місцевого самоврядування та судові інституції, створені за магдебурзьким правом ще діяли певний час, поки австрійський уряд їх не обмежив. У Львові застосування Магдебурзького права було припинено у 1786 році.

Незважаючи на супротив традиційно налаштованих міських громад, певні мовні, культурні та релігійні обмеження (часто реальна влада в українських містах зосереджувалася у католиків – некорінного населення), в цілому, поширення Магдебурзького права в Україні мало позитивні наслідки. Завдяки його введенню міста звільнялися від тиранічної влади правителів-землевласників і набували нового правового статусу. Вони отримували самоврядність, судову незалежність, податковий імунітет, право власності на землю, збирати податки та митні збори, а також пільги щодо торгівлі та ремесел. Також Магдебурзьке право встановлювало норми цивільного та кримінального права.

Вносячи певні риси західноєвропейського міського устрою до організації самоврядування українських міст Магдебурзьке право стало одним з важливих чинників культурного та правового зближення України із Західною Європою, створило правове підґрунтя для становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

---

історія і сучасність – Матеріали науково-практичної конференції. – К.: Генеза, 1997. – 375 с.

<sup>1</sup> Абрамов В.Ф. Становление местного самоуправления в России / В.Ф. Абрамов // Полис. – 1998. – № 4. – С. 15 – 20.

## *Місцеве самоврядування козацької доби та імперські реформи XVIII – XIX сторіч*

У XVI сторіччі в Україні формується новий соціальний прошарок, який отримав назву козаки (з тюркського «вільна озброєна людина»). Центром українського козацтва стала Запорозька Січ, заснована у 1553-1554 роках.

Відмовляючись визнавати будь-який авторитет, запорожці здійснювали самоврядування згідно із традиціями та звичаями, які формувалися протягом століть. В системі самоврядування козацтва раціональним чином співіснували та доповнювали одна одну традиції новгородського віче та запозичені у кочовиків-степняків форми військової організації, що базувалися на пріоритеті принципу єдиноначальництва.

Найвищим законодавчим органом у козаків була Військова Рада – загальні збори козаків-воїнів. Всі повнолітні козаки мали рівні права та могли брати участь у доволі бурхливих Радах.

Рада мала всі права представницького органу: вирішувала питання війни та миру, зовнішніх зносин, церковних питань, прийому у козаки, заснування нових поселень.

Також на Радах обирали та знімали козацьких ватажків: гетьмана та отаманів, суддів, осавулів, писарів, обозних. Кожний курінь обирав аналогічну групу молодших офіцерів або старшину. Підчас військових походів старшина мала абсолютну владу. Але у мирний час влада її була обмежена.

Цікавими були і військово-адміністративне самоврядування та полково-сотенний устрій, які існували в Україні з другої половини XVI століття до середини XVIII століття. Виникнення цього інституту пов'язано з появою реєстрового козацтва. Але на більшості території України полково-сотенний устрій був введений після перемоги у Визвольній війні 1648-1654 років<sup>1</sup>.

У цей період Слобідська Україна поділялася на п'ять козацьких полків: Острозький («Рибінський»), Сумський, Охтирський, Харківський, Ізюмський. Які, в свою чергу, склалися майже з 100 сотень. На Лівобережжі було десять полків: Стародубський, Черні-

---

<sup>1</sup> Швидько Г.К. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні: Іст. нарис: навч. Посібник / Г.К. Швидько, В.Є. Романов. – К.: Видавництво УАДУ, 1997. – 320 с.

гівський, Полтавський, Київський, Ніжинський, Прилуцький, Переяславський, Гадяцький, Миргородський, які в свою чергу поділялися на сотні. Полк і сотня були одночасно військовими та адміністративними одиницями.

Головою всієї старшинської адміністрації був гетьман України. В свою чергу, полки та сотні мали свій військово-адміністративний устрій – козацька старшина (полковники, сотники та інші) обиралися на військових радах.

Органи управління полками та сотнями були розташовані у великих містах відповідних земель, які носили їх назву. Найнижчою сходинкою цього устрою було окреме місто чи село, яким керував отаман. Поступово відбувався перехід від обирання до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а згодом, російським царем.

Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 року в Україні запроваджується так звана комендантська система, що передбачувала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів.

У 1764 році ліквідується гетьманство і створюється Малоросійське генерал-губернаторство та Малоросійська колегія у Санкт-Петербурзі.

У 1765 році на Слобожанщині, а у 1781 році на Лівобережжі був скасований полковничій устрій і Україна була поділена на три намісництва: Київське, Чернігівське та Новгород-Сіверське. Раніше були створені Слобідсько-Українська та Новоросійська губернії. У 1783 році регулярні карабінерні полки замінили козаків.

Після видання Катериною II 21 квітня 1785 року так званої «Жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» було створено нові органи міського самоврядування – міські думи. Цим процес уніфікації місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено.

З початку XIX ст. на Україні почався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. У 1838 році цар Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян і вільних працівників. Створювалися селянські товариства. У 1861 році відповідним указом Олександр II утворив такі ж заклади для цих селян.

Сільське товариство розглядалося одночасно як низова адміністративна та господарська одиниця. У кожному сільському товаристві існували та діяли сільський схід, сільська адміністрація, призначався писар та інші посадові особи. Сільські товариства мали свою колективну власність, в першу чергу, на землю.

У 1889 році царським указом для контролю над діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських ділянкових начальників, який існував до лютого 1917р. Начальник призначався з дворян і мав широкі повноваження що до органів сільського самоврядування. Отже, дворянство отримало можливість безмежного втручання в справи управління, які і до цього указу фактично не мали самостійності<sup>1</sup>.

Значний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні мала проведена Олександром II земська реформа. У 60-ті роки XIX століття спостерігається процес розділення центральної влади по горизонталі за функціями. Так, із 1819 по 1840 роки відбувається передача господарських функцій губерніям та створення на їх рівні апарату місцевої державної влади.

Найбільш радикальними реформами щодо впровадження самоврядування були реформи 1864 та 1870 років.

1 січня 1864 року уряд оголосив «Положення о земских, губернских и уездных учреждениях». Реформа проводилася на Лівобережжі та Півдні. На Правобережній Україні ця реформа не мала місця з причини польського повстання 1830-1831 років. У Київській, Волинській та Подільській губерніях земські установи були створені за ініціативою П.Столипіна тільки у 1911 р. Перед 1917 роком земські установи діяли у всіх 9 губерніях України.

Земства користувалися значною самостійністю, але їх діяльність з питань відповідності законодавству контролював губернатор, який міг зупинити виконання постанови земського зібрання. У такому разі документ повертався на доробку у земство, яке могло ухвалити його знову нічого не змінюючи. Якщо дію цієї постанови губернатор зупиняв ще раз, то суперечка переносилася у сенат, за яким було останнє слово.

---

<sup>1</sup> Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України / В. Кравченко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – випуск 1. – С. 16 – 24.

Розпорядчими органами земств стали губернські та повітові земські збори (зібрання), а виконавчими – управи. Земські установи – губернські та повітові збори та управи обиралися на вільних виборах, які відбувалися один раз на три роки. Усі виборці ділилися на три групи, або курії (в залежності від майна). Перша курія була виключно становою, або селянською. Відносно до цієї курії загальне правило майнового цензу було не дійсно. Друга і третя об'єднували виборців з різним майновим станом: друга – власників не менше 200 десятин землі кожний (найчастіше це були дворяни – поміщики, які не мали нерухомості у місті), третя – нерухомої власності (найчастіше дома) вартістю от 500 до 3 тисяч рублів (багаті городяни, купці).

Спочатку обиралося земське зібрання повіту. Вибори у селянські курії були складні. Кожна сільська громада обирала представників на волосний сход. Тут обирали вибірників, і тільки вони обирали представників в повітові зібрання. Ці зібрання, у свою чергу, обирали членів губернського земського зібрання. І повітові, і губернські зібрання проводилися один раз на рік. На перших зборах обиралися відповідно повітова та губернська земські управи (складалися в повітах з трьох осіб, а в губерніях – з семи) та їх голови. Управи засідали постійно та розглядали поточні справи в перервах між земськими зібраннями.

Після перших виборів в повітових земських зібраннях на дворян приходилось 42% місць, селян – 39%, купців – 11%, священників – 6,5%. 1,5% – інші прошарки населення.

Важливі зміни спостерігалися на місцевому рівні, які були пов'язані із вертикальним розподілом влад, а саме: губернському та повітовому рівням надається самоврядування земств, самоврядування міст відбувається згідно з особливим статусом та регулюється такими спеціальними законами як «Міське положення» (всього було прийнято п'ять міських положень, останнє – у 1892 році).

16 червня 1870 року було запроваджено «Міське положення», згідно з яким створювалися нові органи місцевого самоврядування – міські думи. Вони вже не були установами станового самоврядування, як за часів Катерини II. Думи обиралися всім населенням міста на 4 роки на базі майнового цензу. Право бути обраним до Думи мали всі, хто сплачував податки. Виборці також були поділені на три курії.

Міська Дума призначала управу та обирала міського голову. Міський голова повітового міста утверджувався губернатором, губернського міста – міністром внутрішніх справ<sup>1</sup>.

До компетенції органів місцевого самоврядування у земствах та містах належали питання суто економічного, а точніше господарського спрямування. Вони займалися місцевими грошовими та натуральними податками, майном, шляхами сполучення, лікарнями, питаннями народної освіти, поштою, забезпеченням населення продуктами харчування, страхуванням, господарським забезпеченням в'язниць.

Ефективність земств підтверджує той факт, що наприкінці XIX сторіччя витрати на соціальні потреби на душу населення в земських губерніях були вдвічі більше, ніж у губерніях без самоврядування.

У 1890 році була проведена контр реформа, яка значно обмежила можливості земських установ та повинна була повернути дворянству втрачені привілеї. Губернатор отримав право контролю не тільки за законністю дій земства, а й за доцільністю. Згодом, у 1892 році запроваджується «Положення про міські думи», яке обмежило права виборців при їх формуванні. Указом Сенату від 23 квітня 1906 року (з приводу царського Маніфесту від 17 жовтня 1905 року) було видано закон, згідно з яким вибори до міської Думи відбувалися за спеціальними куріями на базі майнового цензу. За станом міського самоврядування стежив губернатор. Він же контролював прийняття та утвердження усіх важливих постанов та рішень міських дум.

Останні вибори в міські думи на базі цього закону відбулися у 1914 році.

Значний вплив на подальший розвиток місцевого самоврядування в Російській Імперії та Україні як її складовій частині мало створення в 1905 році Всеросійського Союзу земств та Союзу міст. Ці союзи були недержавними, незалежними, постійно діючими об'єднаннями місцевого самоврядування. Але оскільки їх діяльність опиралася на господарську автономію та цілісність міста, то вони отримали певне право вивчати та самостійно вирішувати місцеві проблеми. Був започаткований обмін ресурсами, фахівцями,

---

<sup>1</sup> Глотов Б. Традиції місцевого самоврядування в культурно-цивілізаційному бутті українського народу / Б. Глотов // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 1999. – №4. – С. 25 – 38.



товарами, обладнанням, досвідом впровадження нових форм господарювання тощо, і все це лише на основі горизонтальних зв'язків між комунами без втручання держави. Рішення Союзів міст та земств не мали повної законодавчої сили, оскільки вони обмежувалися лише місцевими проблемами і то тих міст, що були суб'єктами цих Союзів.

### ***Місцеве самоврядування України у 20-30 рр. ХХ сторіччя***

Крах царату та рух передових верств населення України до створення своєї держави стали передумовою змін. Велике політичне значення в становленні незалежності України і початку перебудови її території мала діяльність у 1917-1918 рр. Центральної Ради: її Універсали постановили та обґрунтували ідею автономії для України, а зрештою, і шлях до її незалежності та вільного розвитку.

Перші самостійні кроки у напрямку влаштування території та розвитку самоврядування були зроблені за часів Української народної республіки. Вже у I Універсалі Української Центральної Ради зазначалося: «Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини адміністративна влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам ... перевибирати адміністрацію»<sup>1</sup>.

У II Універсалі оголошувалося про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях».

З проголошенням державної незалежності України у січні 1918 року місцеве самоврядування стало складовою частиною нового конституційного ладу. Було збережено існуючу земську систему місцевого самоврядування, але поставлено завдання її українізації. З метою формування нових місцевих органів державної влади було впроваджено інститут комісарів Центральної Ради.

Наступним кроком з реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою стало ухва-

---

<sup>1</sup> Конституційні акти України 1917-1920 рр. Невідомі Конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 270 с.

лення Закону Української Народної Республіки від 6 березня 1918 року про поділ України на землі: замість губерній і повітів мали бути створені 32 землі.

Своїм IV Універсалом Центральна Рада проголошувала створення в Україні Ради робітничо-селянських та солдатських депутатів, які мали прийти на допомогу органам місцевого самоврядування.

За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 року конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). Ст. 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: «Всякого роду справи місцеві впорядковують вибори Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: Міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки».

В Україні епохи Гетьманщини на чолі з П.Скоропадським було здійснено чергову спробу запровадження нових місцевих органів влади. В «Грамоті до всього українського народу» від 29 квітня 1918 року повідомлялося, що разом із Центральною Радою розпускаються й усі комітети. Призначені Центральною Радою комісари були усунуті зі своїх посад, а їх замінили «старости», які очолили місцеві адміністрації. Системою місцевих адміністрації завідувало міністерство внутрішніх справ. Продовжуючи реформування місцевого самоврядування П.Скоропадський ініціював ухвалення нового Закону про вибори до земства від 5 вересня 1918 року, згідно до якого запроваджувалася куріальна система – дві курії залежно від суми земельного податку. Роз'яснюючи новий закон, міністр внутрішніх справ Б. Кістяковський заявив: «Наша куріальна система приведе до того, що земське життя буде направляти середня курія – хлібороби, елемент досить культурний і виключно національний».

Щодо органів місцевого самоврядування в період Директорії і відновлення УНР, то на початку грудня 1918 року Директорія вирішила взяти за основу розбудови держави так званий трудовий принцип, згідно з яким влада у губерніях та повітах мала належати трудовим Радам робітників, селян та інтелігенції, а старости

замінялися на губернських та повітових комісарів. Крім того, було прийнято рішення про розпуск органів місцевого самоврядування, обраних на основі майнового цензу і призначено нові вибори на засадах загального, рівного і прямого виборчого права.

Проте надзвичайно складна військово-політична ситуація тих часів, а також наступна децентралізація управління та господарського розвитку не дали можливість продовжити роботу по цьому питанню.

А згодом, оскільки національно-визвольні сили в ті часи не змогли відстояти незалежність України, її адміністративно-територіальним розподілом судилося займатися іншій владі – радянській.

Що стосується західноукраїнських земель, які залишалися до 1939 року в складі Польщі, то тут органи місцевого самоврядування продовжували функціонувати. У Східній Галичині самоврядування було організовано згідно австрійській системі, на Волині – регулювалося положеннями російської земської реформи 1864 року.

У Радянській Україні передовсім заслуговує на увагу прийнятий ще 27 січня 1918 року декрет Ради Народних Комісарів «Про порядок зміни кордонів губернських, повітових та ін...» Місцевим радам були надані досить широкі повноваження. Питання про зміну кордонів губерній, повітів та волостей, – вказувалося у декреті, – вирішуються тільки місцевими радами. Крім того, ці органи влади могли самостійно вирішувати і спірні питання, які виникали під час визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць, створивши для цього спільні комісії рад<sup>1</sup>.

Але реформування адміністративно-територіальної системи наштовхнулося на необхідність наукового, конструктивного підходу до нової організації території. Гостро постало питання про об'єднання місцевих інтересів із загальнодержавними. Окрім того, при створенні нових адміністративно-територіальних одиниць почало допускатися надмірне дрібнення територій, особливо волостей. Дійшло до того, що в межах губерній, повітів і волостей почали утворюватися місцеві «республіки» зі своїми раднаркомом,

---

<sup>1</sup> Ткачук П. Адміністративно-територіальний підпіллі устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук // Місьцеве самоврядування. – 1998. – № 5-7 (14). – С. 15 – 20.

що свідчило про непрофесіоналізм урядовців усіх рівнів та недостатній рівень їх обізнаності у місцевій специфіці.

Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні 1920 року була майже на 15 відсотків більшою, ніж до 1917 року, а чисельність волостей, на базі яких пізніше утворилися райони досягала 1900 одиниць. З метою подальшого вдосконалення устрою Української республіки 1 жовтня 1920 року її уряд приймає постанову, яка деталізує завдання місцевим органам влади в будівництві адміністративно-територіальних одиниць, ставить питання про скорочення кількості волостей. Пропонувалося при їх утворенні виходити з середньої кількості населення в 10 тис. осіб.

Подальше становлення територіального устрою України показало, що при встановленні кордонів недостатньо урахувалися економічності, природно-географічні, етнічні, історичні та інші специфічні фактори та особливості адміністративно-територіальних одиниць. Виникла потреба поставити діяльність з адміністративно-територіального устрою на науково-правову основу, надати їй централізованого характеру, що й було зроблено постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 1 лютого 1922 року «Про впорядкування і прискорення робіт з адміністративно-територіального поділу УРСР». На Народний комісаріат внутрішніх справ покладался обов'язок розробити детальний план районування України, виходячи з наукових даних, господарських особливостей та специфіки територій. При цьому знову ставилося завдання скоротити кількість територіальних одиниць та щодо поступового переходу від чотирьохступеневої системи адміністративно-територіального поділу (губернія – повіт – волость – населений пункт) до триступеневої (округ – район – населений пункт). Встановлювалася кількість населення, якої треба було дотримуватися при створенні нових адміністративно-територіальних утворень:

- для округу – 400-600 тис. осіб,
- для району – 25-40 тис. осіб,
- для сільської адміністративної одиниці – не менше 1 тис. осіб.

Окрім цього критеріями утворення були: наявність об'єктів промисловості, посівів технічних культур, тяжіння населення до промислових і торгівельних центрів, характер на напрямки шляхів,

національний склад населення, побутові, культурні та інші місцеві особливості.

Ліквідація Кременчуцької, Миколаївської та Запорізької губерній стала першим практичним кроком переходу до триступеневої системи адміністративно-територіального устрою країни.

Враховуючи великий обсяг робіт з районування, необхідність поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, для практичного здійснення поділу територій були створені спеціальні комісії при Всеукраїнському центральному виконавчому комітеті. У затвердженому 29 листопада 1922 року ВУЦВК «Положенні про адміністративно-територіальні комісії» вказувалося, що вони створюються при губернських і повітових виконкомах та покликані безпосередньо займатися розробкою проектів територіального поділу.

До весни 1923 року основні роботи з районування території України було завершено. Україна поділялася на 53 округи (замість 102 повітів) і 706 районів (замість 1989 волостей).

Під час громадянської війни та «воєнного комунізму» ради поступово втратили функцію місцевого самоврядування та працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Так, наприклад, у березні – квітні 1920 року відбулися вибори у місцеві ради, на яких більшовики зайняли від 70 до 80 відсотків місць. Але результати виборів не показували реальний стан речей. Умови для агітації політичними супротивниками більшовиків були обмежені: частина агітаторів була арештована, інші діяли у підпіллі<sup>1</sup>.

Після закінчення громадянської війни та введення нової економічної політики сподівання на те, що ради повернуться до виконання функції місцевого самоврядування не виправдались. Організаційні заходи у галузі налагодження роботи рад, проведені у першій половині 20-х років ХХ століття, не дали суттєвих результатів. Причинами бездіяльності місцевих рад були відсутність свого адміністративного апарату та матеріальної бази. Робота рад у більшості випадків була неефективною. Відвідування засідань рад їх членами було низьким, а самі засідання практично завжди зачиненими. Діяльність рад обмежувалася земельними питаннями

---

<sup>1</sup> Турченко Ф. Новейшая история Украины (1917-1945) / Ф. Турченко. – К.: Генеза, 1995. – 340 с.

місцевого значення, а також адміністративними, фінансовими та організаційними функціями<sup>1</sup>.

Таким чином конституційний статус рад як органів державної влади і, одночасно, органів місцевого самоврядування не було закріплено. Сільські ради залишилися нижчими ланками централізованого апарату та виконували тільки адміністративні функції. На рівні району, округу та губернії самоврядування здійснювалось за допомогою з'їзду рад. Але реальної влади він не мав. Його функції зводилися до обміркування різних господарських питань та виборів відповідних виконкомів. Фактично виконкоми не були органами з'їздів, а ланками центрального апарату на місцях.

Централізація в управлінні державною не могла не відбитися на фінансових правах місцевих Рад та їх установ.

Під час громадянської війни місцеві бюджети взагалі було скасовано. Вони були відновлені тільки у 1921 році, але лише на рівні губерній. До бюджету губернії входили відрахування від прямих державних податків та місцеві податки, які встановлювалися виконкомом. Вказані кошти зараховувалися до державного бюджету і тільки бронювалися за губерніями для задоволення невідкладних місцевих потреб. У 1923 році були введені окружні та районні бюджети. Однак, про незалежність у сфері бюджетної політики якогонебудь окремого радянського району вести мову було неможливо. Згідно «Тимчасовому положенню» про місцеві фінанси 1923 року з доповненнями 1924 року та «Положенню про місцеві бюджети» (1926 рік) бюджет будувався централізовано «зверху до низу».

Безпосереднє управління, контроль над діяльністю місцевих фінансових органів та розподіл між губерніями коштів здійснював Народний комісаріат фінансів. У свою чергу, губернії затверджували окружні бюджети, а окружні з'їзди рад – районні. Таке положення надавало можливість Народному комісаріату фінансів та вищим виконкомом передавати нижчим додаткові витрати у місцеві бюджети без відповідного забезпечення прибутками.

З метою вирішення цих питань, а також позбавлення тяганини в управлінській діяльності з 1 серпня 1925 року були ліквідовані

---

<sup>1</sup> Снісаренко Л. Чи були Ради в 20-ті роки органами місцевого самоврядування? / Л. Снісаренко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. випуск 2. – С. 6 – 11.

губернії. Округ став вищою ланкою адміністративно-територіальної системи республіки.

Однак округ не став тією структурною одиницею, яка могла б достатньою мірою сприяти розвитку районів та сільських адміністративних одиниць і у вересні 1930 року було прийнято рішення про ліквідацію округів. Район став головною адміністративно-територіальною одиницею.

З переходом на дволанкову систему (район – населений пункт) виникло питання про налагодження керівництва районами. Воно виявилось не таким простим, як здавалося. Центральним органом влади слід було вступати у відносини з досить широким колом об'єктів управління (484 райони). З іншого боку райони, в залежності від місцевості та умов, мали свою специфіку діяльності, яку треба було враховувати. Відстань між низовими органами влади та центром виявилася зовеликою. В умовах колективізації сільського господарства райони потребували більш тісних зв'язків з вищими органами влади. Постало питання про необхідність нової ланки в тогочасній адміністративно-територіальній системі республіки. Ця ланка повинна була забезпечувати зв'язок низових структур із центром і, у той же час, об'єднувати, координувати та спрямовувати діяльність районів та сільських адміністрацій, враховуючи місцеві особливості. Такою ланкою в УРСР стала область.

У лютому 1932 року IV позачергова сесія ВУЦВК XII скликання прийняла рішення про введення в Україні обласного поділу. Протягом 1932 року було утворено 7 областей, в тому числі 2 липня – Донецька.

У наступні роки йшло вдосконалення поділу території України в межах триступеневої системи адміністративно-територіальних одиниць. Створювалися нові області, збільшувалися і зменшувалися райони, території сільрад, уточнювався правовий статус міст. Однак, область довела свою життєздатність та до сих пір залишається найбільше вдалою з усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Життєдіяльність такої адміністративно-територіальної одиниці як область пояснюється тим, що вони утворювалися на основі накопиченого досвіду. З урахованих господарських, природних, історичних та інших факторів. Окрім того, утворення областей пов'язувалося з економічним районуванням республіки.

Процес утворення областей завершився на початку 60-х років ХХ століття. Як наслідок цієї адміністративно-територіальної реформи склався устрій України.

Як індустріалізація з колективізацією, так і новий територіальний устрій призвели до надмірної централізації влади в Москві. УРСР просто перетворилася на адміністративну ланку у складі Радянського Союзу.

До кінця 30-х років ХХ сторіччя обмежене самоврядування в СРСР, було фактично знищено. Управління над усіма аспектами життя було сконцентровано у Москві остаточно.

Слід зауважити, що радянський період у розвитку місцевого самоврядування – складного механізму, в якому взаємодіють на різних рівнях та горизонталях представники територіальних громад, навколишнє середовище, економіка та багато інших суб'єктів та факторів, значно спотворив саму ідею місцевого самоврядування, додав елементів регресивного руху. Причина цього криється не лише в розвалі господарства та втрати економічних зв'язків в періоди Першої світової та громадянської воєн, а більше зумовлена діями радянського уряду в індустріалізації, колективізації, культу особи Сталіна. Наприклад такими як знищення приватної власності під лозунгами: «Фабрики та заводи – робочому класу», «Землю – селянам».

Подальша розбудова місцевого самоврядування на засадах диктатури пролетаріату та соціалістичної економіки призвело до значного розриву між виробництвом та споживанням, докорінно знищило одну з основ еволюції місцевого самоврядування, а саме економічну основу взаємовідносин міста та села. Радянське місто ставало військово-адміністративним центром, а село продуктивним додатком, а представники сільських громад радянськими кріпаками. Політичні репресії 30-40-х років ХХ століття також завдали нищівного удару по місцевому самоврядуванню та управлінню: була знищена значна частина фахівців, які працювали в сфері управління територіями, підірвана культура муніципальної життєдіяльності. Причиною цього стало не лише фізичне знищення міської інтелігенції (так само, як і зменшення чисельності міського населення), але й масова міграція селян у міста в періоди п'ятирічок. Міська культура набула маргінального характеру, якій властиві певна



відсутність традицій та спадковості минулого, люмпенізація, спрощення культурних ідеалів.

Політики диктатури пролетаріату остаточно знищила громадянське та публічне право, що захищало представників територіальних громад від свавілля держави, та призвело до остаточної втрати усвідомлення приналежності жителів певної території до відповідної територіальної громади.

### ***Сучасний правовий стан місцевого самоврядування***

Фактичним роком відродження місцевого самоврядування в Україні слід вважати 1990 рік, протягом якого до депутатського корпусу Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів прийшли сили, які були налаштовані на скасування монопартійності влади та широкого впровадження демократичного правління на всіх рівнях державного життя. Але шлях до становлення сучасної системи місцевого самоврядування був довгий та непростий.

Відповідно до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» було скасовано субординацію в системі самоврядування та подвійне підпорядкування їх виконавчих органів – виконавчих комітетів, відділів та управлінь. Проте Президент України, якого було обрано в грудні 1991 р., став наполегливо вимагати відродження виконавчої (урядової) вертикалі, під якою розумілася передусім система місцевих урядових органів загальної компетенції, яка б створювалася Президентом та працювала на принципах суворої субординації по вертикалі.

Чинна Конституція України передбачає систему місцевих державних адміністрацій в районах і областях, містах Києві і Севастополі як місцевих органів виконавчої влади, правовий статус яких визначається як самою Конституцією України (стаття 118), так і Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Однією з особливостей моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, яка поступово склалася та знайшла своє втілення у новій Конституції України, є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створюються не тільки для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями, окрема районами і областями,

а також містами Києвом і Севастополем. Це, у свою чергу, сприяло виникненню однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. У тих країнах, де органи місцевого самоврядування управляють територіями, а місцеві органи державної виконавчої влади лише здійснюють контроль-наглядові та деякі інші спеціальні функції (Італія, Франція), такої проблеми майже не існує.

Прийняття у 1990 році Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>1</sup> було першим кроком на шляху реформування системи місцевого самоврядування. В законі було не просто поєднати два таких несумісних поняття як «місцеве самоврядування» та віднесення його до органів «державних»: «система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (ст. 2).

Окрім цього закону вийшла ціла низка інших нормативних актів, що регулювали питання місцевого самоврядування. Нова редакція цього закону була прийнята 26 березня 1992 року після схвалення 5 березня цього ж року Закону України «Про представника Президента України». Цей закон остаточно ліквідував радянську модель влади та створив нову систему управління, згідно з якою створювалися умови для поєднання в регіонах державного управління (через державні адміністрації) із залученням місцевого населення до формування та реалізації регіональної політики через організацію самоврядування з досить значними повноваженнями. Однак у червні 1994 року вертикаль державної виконавчої влади на обласному та районному рівнях була зруйнована, і більш широкі повноваження отримали місцеві ради та їх керівники. Згодом голови районних та обласних рад отримали статус голів місцевих державних адміністрацій, а самі ради втратили велику частину власних самоврядних повноважень. Після підписання Конституційної угоди між Верховною Радою та Президентом України в червні 1995 року повноваження органів

---

<sup>1</sup> Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению / Е. Мирошниченко // Народный депутат. – 1992. – № 17. – С. 17 – 23.

самоврядування стали ще більш обмежені та звелися до затвердження бюджетів та контролю за їх виконанням, схвалення програм соціально-економічного розвитку та заслуховування звітів керівників місцевих органів державної влади.

Певним чином державне управління набуло значнішої централізованості, а місцеві органи при цьому втратили право майнових та земельних відносин, встановлення рівня місцевих податків та зборів, внесення відповідних поправок до бюджету, а також повноважень з організації виборів, проведення референдумів та заснування власних засобів масової інформації.

Вдосконалення вітчизняного законодавства та правові процеси, що тривали у 1995-1996 роках, прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» стали наріжними каменями становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

Разом з ними були ухвалені та підписані спеціальні закони та укази, присвячені реформам інститутів державної адміністрації та внесені законодавчі поправки у майже 120 юридичних актів.

Однак слід зауважити, що прийняття та введення в дію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не вирішило та і не могло за такий короткий час вирішити більшість проблем місцевого самоврядування. Необхідно виконати ще значний обсяг робіт щодо удосконалення цього закону, в першу чергу у питаннях бюджетного регулювання, визначення принципів та порядку вирівнювання фінансових ресурсів дотаційних територіальних громад, визначення оптимальних шляхів взаємодії органів місцевого самоврядування із місцевими органами виконавчої влади. Досить непрості питання розвитку самоврядування є у сфері етнічної специфіки економічного та культурного розвитку регіонів України. Ця специфіка не зафіксована у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування», хоча знайшла своє відображення у Законі України «Про національні меншини».

Виходячи зі змісту Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року, до якої Україна приєдналася 24 липня 1997 року, місцеве самоврядування ґрунтується, насамперед, на принципах правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності, які відображені в чинному Законі «Про місцеве

самоврядування в Україні». Правова самостійність полягає у конституційній та законодавчій фіксації наданих та делегованих прав і повноважень територіальної громади. Організаційна автономія має виражатися у можливості громади або органу місцевого самоврядування самостійно визначити свою внутрішню побудову (структуру) та взаємодію із іншими елементами суспільства. Нарешті, матеріально-фінансова самостійність виявляється у наявності матеріальних і грошових коштів, необхідних для здійснення місцевим самоврядуванням своїх функцій і завдань<sup>1</sup>.

Названі принципи розкриті в змісті окремих норм законодавства, що регулює статус місцевого самоврядування. Але проблема полягає в тому, що внаслідок відсутності у правових нормах конкретизації повноважень відповідних громад і органів, деталізація шляхів та способів їх використання, механізму реалізації власних (само врядуних) та делегованих повноважень місцевого самоврядування, а також відповідної практики з боку названих суб'єктів, автор має підстави не говорити про місцеве самоврядування як повноправний елемент суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави.

Яскравим прикладом цього є те, що зараз органи місцевого самоврядування фактично позбавлені можливості розпоряджатися належною їм власністю через невизначений статус останньої. Закон лише в загальних рисах визначає деякі положення регулювання комунальної власності. Зокрема, в пункті 10 розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом порядку, є комунальною власністю відповідальних територіальних громад сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління якими відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноваженні ними органи. Відчуження

---

<sup>1</sup> Васильев В. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие / В. Васильев. – М.: Юринформцентр, 1999. – 360 с.

зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу. За пропозицією сільських, селищних, міських рад районні та обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території та задовольняють потреби виключно цих територіальних громад. В цій же нормі визначається, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом, але відповідний закон про комунальну власність досі не прийнятий. Крім того, невизначена норма щодо повноважень обласних і районних рад залишає можливість для свавілля з боку відновлених органів місцевого самоврядування щодо передачі певних об'єктів до комунальної власності.

Необхідно зазначити, що вирішення наявних проблем існування і функціонування місцевого самоврядування пов'язане не стільки з їх конкретним нормативним забезпеченням, скільки з конституційним визнанням місцевого самоврядування як такого.

Конституційне визнання місцевого самоврядування потребує аналізу місця останнього як суб'єкта конституційних правовідносин. Учасниками таких правовідносин є такі суб'єкти, що мають суб'єктивні права і виконують юридичні обов'язки, а також наділені правосуб'єктністю. В основу правосуб'єктності органів місцевого самоврядування покладена їх компетенція.

Вчені-правознавці в питанні про характер конституційних правовідносин, в основному, дотримуються одної думки: конституційні правовідносини визначаються специфікою відповідних конституційних норм. Однак, деякі з них зазначають, що вплив на формування цих правовідносин не вичерпується тільки конституційними нормами. Не меншою мірою вони залежать від опосередкованих ними фактичних відносин.

Якщо говорити про такі суб'єкти правовідносин як територіальні громади, сільських, селищних, міських голів, то визначальний вплив на їх формування мала Конституція України 1996 року, оскільки до набрання нею чинності цих суб'єктів де-юре не існувало.

Але навіть тоді, коли конституційні норми залежали від опосередкованих ними фактичних відносин, Конституція сприяла зміцненню правосуб'єктності та окремих суб'єктів місцевого

самоврядування. Так, зокрема, до компетенції обласних та районних рад віднесено підзвітність і підконтрольність їм відповідних державних адміністрацій, в окремих випадках – вияв недовіри їх керівникам (ст.118 Конституції України).

Для того, щоб зберегти рівновагу у правовідносинах законодавець заборонив органам державної влади (виконавчої), їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та названим Законом до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом (п.2 ст.71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Одночасно передбачається, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати угоди, створювати спільні органи та організації (ст.35 Закону). Наведені повноваження, на нашу думку, слід розцінювати як один із шляхів зміцнення правового статусу органів місцевого самоврядування.

Наразі основним напрямком удосконалення системи місцевого самоврядування є процес формування спроможних територіальних громад.

До основних завдань реформування територіальної організації влади в Україні належать реальне зміцнення місцевого самоврядування та надання громадам<sup>1</sup> достатнього фінансового і матеріального ресурсу для вирішення завдань власного розвитку.

Основним механізмом формування спроможних територіальних громад обрано їх об'єднання, процес якого регламентується Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методикою формування спроможних територіальних громад. У 2015 р. розпочався практичний етап створення об'єднаних територіальних громад, під час якого:

– станом на липень 2016 р. перспективні плани формування територій громад схвалено обласними радами та затверджено Кабінетом Міністрів України для 23 областей (крім Закарпатської);

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

– станом на липень 2016 р. утворено 172 об'єднані територіальні громади, в яких обрано нові органи місцевого самоврядування. Найбільше таких громад утворено в Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській, Полтавській, Житомирській, Чернівецькій областях<sup>1</sup>. На 31 липня 2016 р. призначено перші вибори до нових органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад ще в 5 громадах Рівненської і Харківської областей, а на 28 серпня 2016 р. – в 7 громадах Вінницької, Волинської, Запорізької та Рівненської областей;

– 159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулися місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;

– у 2016 р. стартував процес обрання старост у населених пунктах, що входять до складу об'єднаних територіальних громад.

Також створено нові фінансові можливості для об'єднаних територіальних громад. Зокрема:

– унормовано питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад<sup>2</sup>;

– розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах<sup>3</sup>;

– визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їх інфраструктури<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Децентралізація влади. Об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015р. №714. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>

<sup>3</sup> Про утворення Експертної ради з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19.01.2015 р. №3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4182/Nakaz.pdf>

<sup>4</sup> Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. №200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

Водночас уже зараз можна говорити про наявність низки проблемних питань у процесі об'єднання громад, що потребують урегулювання:

- затверджені перспективні плани об'єднання територіальних громад охоплюють тільки близько 65 % території країни;
- створення значної частини об'єднаних територіальних громад відбулося без урахування вимог Методики щодо їх формування;
- неможливість проведення виборів до органів місцевого самоврядування частини утворених об'єднаних територіальних громад;
- не визначено часових меж доопрацювання перспективних планів формування територій громад;
- в окремих регіонах спостерігається спротив органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного і обласного рівнів процесам об'єднання територіальних громад;
- сформувалися дисбаланси в системі «ресурси-повноваження»;
- відсутність закону щодо процедури та особливостей проведення місцевого референдуму;
- не розроблено критеріїв та індикаторів визначення самодостатності територіальних громад.

Процес об'єднання територіальних громад варто розглядати не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етап формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави. Ключовими питаннями його подальшої реалізації мають стати:

- забезпечення синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери;
- застосування принципу добровільності об'єднання територіальних громад у поєднанні із запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад до об'єднання;
- недопущення «затягування» процесу реформування.

Для вирішення зазначених і попередження виникнення нових проблем у процесі подальшого реформування територіальних громад необхідно:

- пришвидшити доопрацювання і внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей;
- законодавчо врегулювати механізм приєднання територіальних громад до існуючих об'єднаних територіальних громад без



проведення повторної повної процедури формування об'єднаної територіальної громади;

- забезпечити здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади;

- кількісні критерії, за яких у селі, що входить до складу об'єднаної територіальної громади, має обиратися староста;

- організувати навчально-методичні семінари для представників територіальних виборчих комісій щодо проведення відповідних місцевих виборів;

- внести зміни до законодавства, що регулює питання планування розвитку територій;

- запровадити механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень;

- законодавчо визначити механізми проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, діяльності громадських рад, органів самоорганізації населення у спосіб прийняття нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення»;

- законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів;

- вивчити доцільність надання органам самоврядування об'єднаних територіальних громад можливості брати довгострокові бюджетні зобов'язання за проектами державно-приватного партнерства, пов'язаними з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури у спосіб внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу.

Таким чином, можна констатувати той факт, що протягом всієї історії українського народу та української державності на території України паралельно співіснували дві традиції організації місцевого самоврядування: європейська та азійська.

Європейську традицію місцевого самоврядування можна охарактеризувати як таку, що орієнтувалася на надання максимальної фінансової, господарської та політичної автономії територіальним громадам в межах загальнодержавних утворень (Велике Князівство Литовське, Річ Посполита). Наслідком такої політики можна вважати досить широкі повноваження у вирішенні місцевих справ, що отримали виборні органи місцевого

самоврядування. Яскравим прикладом цього можна вважати середньовічні міста з повним магдебурзьким правом, які здійснювали весь обсяг владних повноважень на підвідомчій території (законодавчу, виконавчу та судову), корелюючи власні рішення з загальнодержавною політикою лише у загальних рисах. Подібна практика дозволила у найкоротший термін сформувавши національну концепцію місцевого самоврядування, що орієнтувалася на розвиток законодавчої та правової ініціативи знизу. Такий підхід до ідеї здійснення місцевого самоврядування залишився домінуючим і, незважаючи на тимчасові «відкати» до азійської традиції (реформи Російської Імперії XVIII – XIX сторіч, формування системи рад за часів СРСР), знову і знову знаходив своє відображення у практиці місцевого самоврядування.

Азійська традиція місцевого самоврядування характеризується домінуванням держави (безпосередньо чи через своїх представників у регіонах) під час вирішення місцевих справ. Основною метою такої політики було створення єдиної централізованої системи управління всім комплексом економічних, господарських та політичних справ. Подібна політика була необхідною для створення та ефективного функціонування великої багатонаціональної держави – Російської Імперії, а згодом СРСР. Необхідно відзначити, що, на нашу думку, найзначніший вплив на формування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, здійснили реформи 20 – 30 років XX століття, що проводилися радянською владою.

Стосовно сучасного стану місцевого самоврядування, необхідно відзначити, що процес нормативного забезпечення місцевого самоврядування ще не завершений – триває уточнення та вдосконалення окремих нормативно-правових актів. Проте основні «правила гри» в цій сфері відпрацьовані і можна вести мову про існування, нехай і не до кінця сформованої, системи державно-правової регламентації організації та діяльності системи місцевого самоврядування в Україні, що органічно поєднала у собі європейську та азійську традиції місцевого самоврядування, запозичивши орієнтацію на законність, демократичність та відкритість від першої та прагнення до створення міцної держави через дублювання функцій управління місцевими справами органами самоврядування та місцевими підрозділами виконавчої влади від другої.