

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу самоврядних традицій Української держави та історичних витоків системи місцевого самоврядування, окремих аспектів процесу відродження, становлення й конституційного закріплення основ місцевого самоврядування в сучасній Україні та подальшого розвитку місцевого самоврядування, яке є сполучною ланкою між державою й громадянським суспільством, де відображаються інтереси громадянина, громади, місцевих співтовариств і держави на теренах сучасної Української держави.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, держава, конституція, влада, територіальна громада, громадянин.*

I. Вступ

Рівень розвитку управлінських структур кожної сучасної країни максимально відображає традиції народу та є його основним культурним надбанням. Самоврядна традиція, сформована на українських теренах ще в дописемну добу на засадах волі, рівності та справедливості, становила основу звичаєвого права. На такій суто демократичній основі тривалий час ґрунтувалася й уся система управління суспільним розвитком руської/української спільноти. Самоврядна традиція у вигляді народовладдя староруського віча та прагнення племінної еліти чи так званих “лучних людей” до узурпації й централізації влади становлять суть розуміння національного державотворення. Боротьба за право реалізації різних політик між громадою та княжою владою яскраво відображена в національній літописній традиції. Сучасне так зване місцеве самоврядування, по суті, є продовженням давньої традиції врядування. Це одна з найдавніших традицій українського народу, і вона має стати основою національного державотворення.

З позиції управлінського та правового аспекту проблема місцевого самоврядування є достатньо розробленою. Теоретичні пошуки в напрямі місцевого самоврядування розпочалися з 1990 р., коли у вітчизняній науці виокремилися погляди на інститут місцевого самоврядування. Цю проблематику досліджують такі українські науковці: П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний (проблеми становлення місцевого самоврядування), Н. Кампо (місцеве самоврядування та його особливості в Україні), О. Карлов (формування інституту місцевого самоврядування), М. Корнієнко (концептуальні проблеми місцевого самоврядування), В. Куйбіда (правові аспекти місцевого самовряду-

вання), М. Погоріло (муніципальне право в Україні), В. Пархоменко (проблеми місцевого самоврядування в Україні в 90-х рр. ХХ ст.), М. Пухтинський (розвиток місцевого самоврядування в Україні), В. Воронкова (муніципальний менеджмент) та ін. Проте подальшого дослідження потребує проблематика необхідності формування державної політики щодо зміни самосвідомості громадян України, їх участі в діяльності системи місцевого самоврядування та відповідальності.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати історичні витoki системи місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити процес відродження місцевого самоврядування в сучасній Україні;
- виявити подальший розвиток місцевого самоврядування на теренах сучасної України.

III. Результати

Ефективне самоврядування місцевого населення визначає країну як державу з високорозвиненим громадянським суспільством, де держава існує для людини, для задоволення її потреб та інтересів.

В Україні місцеве самоврядування в різних формах має більше ніж тисячолітню історію. Найбільш відомими формами місцевої демократії в історії місцевого самоврядування часів Київської Русі були віча (міські, територіальні) та збори (сходи) вервей (жителів кількох сіл чи інших дрібних населених пунктів), де вирішувалися найважливіші питання. Саме з терміном “віче”, який уперше згадано в Повісті минулих літ 997 р., слід пов'язувати традицію урядування. Цього року літопис зафіксував яскравий зразок народовладдя, коли обложені печенігами мешканці Білгорода – південного форпосту Києва – постановили здатися воєрогові, але відсутній на цьому вічі старець запропонував обманути половців, поста-

вивши у вириті криниці жбани з киселем [15, с. 129]. “У Київській Русі віче як орган прямого народовладдя в головному місті князівства розглядало й виносило ухвали у справах не тільки конкретного міста, але й землі в цілому. Найважливіші питання, зокрема війни чи миру, князі вирішували спільно з громадою. Віче підтримувало князів або позбавляло їх престолу. Суб’єктом самоврядування, як і в додержавну добу, залишалася сільська територіальна община – верв, де органом управління були збори громади” [12, с. 71].

“Віче мали: що віче вирішить, то так і є, а що нерішено – не повинно бути. І так правила п’ятнадцять років через віче. А збиратися на нього і судити будь-кого із старшин годилося вночі... Всяк міг слово сказати – і те було благом... бо у русів не було іншої ради крім віча. І вибирали тих князів із своїх старійшин, од роду до роду так се правили” [14, с. 10, 12, 13].

На думку сучасного дослідника В. Балущка, ще з часів Київської Русі в державно-політичній сфері існує потужна традиція на основі політичної роздробленості та партикуляризму. Він вважає, що протягом усього цього майже тисячолітнього періоду в Україні практично постійно існувало по кілька державних утворень, які були збудовані не на основі централізму, а на основі “вічево-сеймової демократії” і що це і є українська етнічна державно-політична традиція, яка міцно увійшла в ментальність українського етносу [1, с. 122].

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, набули подальшого розвитку у формі війтівства. Війтів обирали на міських вічах, що в документах дістали назви “громада”, “копа”, “купа”.

Глибокий слід в історії багатьох міст залишило магдебурзьке право – так зване феодальне державне право, згідно з яким міста звільнялися від управління й суду феодалів. Воно являє собою сукупність норм, прийнятих з часом й іншими містами Німеччини, Чехії, Польщі, Литви, України та Білорусі. В основі магдебурзького права лежало так зване “Саксонське зерцало”, що містило надані місцевим архієпископом привілеї м. Магдебурга. Цей документ визначав систему місцевого самоврядування, права та обов’язки купців, міщан, ремісників тощо; встановлював порядок обрання й компетенцію вищого органу самоврядування – магістрату, а також суду; регулював питання податків, торгівлі, діяльність цехів, братств, купецьких об’єднань; встановлював систему успадкування майна; визначав покарання за різні види злочинів тощо. Для

вирішення спірних питань для міст Речі Посполитої, що користувалися магдебурзьким правом, у м. Кракові з 1365 р. діяв спеціальний суд.

Перші згадки про його впровадження на українських землях фіксуються в Закарпатті (з 1329 р. – м. Хуст). З переходом українських земель під владу Польщі й Литви магдебурзьке право містам надавали королі та великі князі.

Магдебурзьке право розширювало права міщан та інших верств міського населення щодо здійснення самоврядування на засадах виборності відповідних органів.

Адміністративним і судовим органом самоврядування в містах з магдебурзьким правом був магістрат, який обирали громадяни. Міська рада виконувала функції міської влади й була головним органом самоврядування. До її складу входили: радці (“райці”), яких щорічно обирали мешканці міст, радці, у свою чергу, обирали бургомістра, який провадив голосування на засіданнях ради, організовував її роботу, лава виконувала функції судового органу, вона складалася з лавників, очолював лаву війт. Лавників і війта обирала або призначала рада. Суд лавників здебільшого розглядав кримінальні справи.

Згідно з магдебурзьким правом, магістрат керував справами адміністрації, судів, господарства, фінансів, поліції. Судова компетенція належала до ради й до лави, її розподіл був не завжди виразним, але зазвичай лава виступала як судова колегія в цивільних і кримінальних справах, а рада – як колегія в адміністративних та складних цивільних справах. Магістратською канцелярією завідував писар.

Магдебурзьке право в українських містах частково відрізнялося від права, що застосовувалося в Західній Європі. Скажімо, керівник магістрату в Україні – війт, на відміну від урядовця східноєвропейських міст, був одночасно й головою міського суду.

Лише декілька українських міст (Львів, Київ, Кам’янець) мали повне магдебурзьке право. За часів Гетьманщини ним користувалися Київ, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Ніжин, Остер, Козелець, Погар, Почеп, Мглик, Полтава, Новгород-Сіверський.

Із запровадженням у 1781 р. “Установлення о губерниях” фактично було припинено дію магдебурзького права в Києві. У 1789 р. кияни домоглися його повернення. На честь цієї події на кошти міщан було споруджено пам’ятник магдебурзькому праву, який зберігся до наших днів. По всій Україні, крім Києва, магдебурзьке право було скасовано царським указом Миколи I у 1831 р., а у 1835 р. – і в Києві. В містах Західної України, які після першого поділу Польщі 1772 р. відійшли до Австрії, дія магдебурзького пра-

ва також була припинена австрійською владою. У Львові, зокрема, це сталося у 1786 р. за Йосипа II.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування – так звана Козацька доба. Особливістю цього етапу є те, що він притаманний лише Україні. Запорізька Січ – це громадсько-політична та військова організація українського козацтва, яка сформувалася наприкінці XV – на початку XVI ст.

Виникнення Запорізької Січі пов'язане з посиленням гніту польських і литовських феодалів, які, освоюючи землі Переяславщини, Київщини, Канівщини, підкоряли собі місцеве населення. Рятуючись від гніту феодалів, місцевий люд утікав униз по Дніпру. Свою територію часто доводилося боронити від набігів татарських орд із Криму. Це змушувало колишніх утікачів, а тепер козаків – вільних людей – об'єднуватися, створювати своєрідні укріплення – городки, засіки (січі) та зі зброєю в руках захищати свою свободу.

Із 40-х рр. XVI ст. окремі осередки козацького елементу об'єдналися в одну – Запорізьку Січ, з єдиним адміністративним органом управління кошем. М. Грушевський вважає засновником Запорізької Січі князя Дмитра Вишневецького.

Кіш являв собою добре укріплену фортецю, в центрі якої був майдан, де проводилися військові ради, поруч розміщувалися інші адміністративно-господарські та житлові будівлі: канцелярія, будинок пушкаря, курені, церква тощо.

На острові Хортиця один з перших козацьких ватажків Дмитро Вишневецький у 1533–1557 рр. збудував військові укріплення. На той час за порогами Дніпра зосередилася велика кількість козаків – більше ніж 20 тис. осіб.

На Січі сформувався своєрідний суспільно-політичний та адміністративний устрій. Верховним органом влади була військова рада (коло) і курінні сходки. На козацьких радах обирали всі керівні органи і їх очільників та вирішували всі важливі політичні й військові питання. Першою особою на Січі був курінний отаман, який керував кошем і здійснював військову, адміністративну та судову владу. Другою особою після курінного отамана був суддя. Військовою документацією відав писар. На козацьких радах обирали старшин. Виконання рішень, ухвалених кошовим чи військовою радою, було покладено на осавула, а у випадку війни – на обозного, що мав під своєю орудою боєприпаси й провіант.

Кожен курінь обирав курінного отамана. Козацька рада обирала гетьмана. Так було обрано гетьманів Петра Сагайдачного, Богдана Хмельницького. “Воля для нас – то найцінніша річ”, – говорили козаки.

Запорізьке козацтво складалося із старшин і рядового козацтва (сіромах, черні). За умов значної соціальної диференціації на Січі існувала виборна система органів управління. Структура суспільних (державних) інститутів на Січі була простою. Вищою владою тут вважали загальну козацьку раду (“коло”), в якій брали участь усі козаки. Це був законодавчий орган. Існувала й мала рада (кіш), де засідала тільки старшина. Під керівництвом кошового отамана діяв виконавчий орган. Закріплених правовими актами меж компетенції цих органів тоді не існувало, їх діяльність базувалася на основі звичаєвого права і традицій, які виникли ще за часів Київської Русі (наприклад, скликання віча).

Характерною особливістю процесу формування виконавчого органу (коша) є виборність його членів. На військовій раді всі козаки відкритим демократичним способом висували кандидатури (як правило, альтернативні), обговорювали їх і більшістю голосів обирали на ту чи іншу посаду (від курінних отаманів до десятників включно).

До компетенції ради входили такі питання, як оголошення війни й підписання мирних угод, господарські угоди. У свою чергу, кіш, керуючись рішеннями загальної ради, втілював ці настанови в життя.

Запорізька Січ дістала назву “Християнська козацька республіка” (К. Маркс). Вона стала прообразом української державності. З нею підтримували зв'язки уряди багатьох країн та міст: Кримського ханства, Молдавії, Австрії, Росії, Венеції, Швеції, Трансільванії.

Запорізька Січ являла собою військово-політичне утворення з оригінальним адміністративно-територіальним устроєм, що передбачав і військовий, і територіальний поділ. У військовому плані Січ поділялася на 39 куренів, у територіальному – на 5–8 паланок. Ради скликалися у визначений час, зокрема 1 січня й 1 жовтня, але на вимогу й за рішенням козацтва допускалося скликання рад і в інший час. Отже, військовий та адміністративно-територіальний устрій Запорізької Січі є одним з важливих джерел формування органів самоврядування.

У Запорізькій Січі існувала оригінальна система органів управління з трьох ступенів:

1) військові начальники: кошовий отаман, військовий суддя, військовий осавул, військовий писар, курінний отаман;

2) військові чиновники: булавничий, хорунжий, бунчужний, довбши, пушкарь, гармаш, товмач, шафар, канцеляристи;

3) похідні та паланкові начальники: полковник, писар, осавул. Усю військову старшину обирала військова рада до 1 січня строком на один рік.

Розподіл обов'язків між старшиною регламентувався. Кошовий отаман наділявся ви-

щою військовою, адміністративною, судовою й духовною владою, надзвичайними повноваженнями під час воєнних дій, але ніколи не був диктатором. За військовою старшиною йшла старшина похідна й паланкова. Похідна старшина: полковник, осавул і писар.

За військовими старшинами у владній ієрархії стояли курінні отамани. На ці посади призначали здібних, хоробрих, рішучих козаків, нерідко з колишньої військової старшини. Курінний отаман виконував роль інтенданта, забезпечуючи свій курінь усім необхідним.

Уся система військово-адміністративної влади ефективно забезпечувала виконання внутрішніх і зовнішніх функцій, властивих державній владі.

На Запорозькій Січі діяло звичаєве козацьке право, яке являло собою сукупність правових звичаїв, що утвердилися у сфері козацьких суспільних відносин. Воно закріплювало основні принципи військово-адміністративної організації козацтва: окремі положення військової діяльності; судочинство – діяльність судових органів; порядок землекористування; укладання окремих договорів; види злочинів і покарань. Звичаєве козацьке право визнавали іноземні держави, зокрема польський уряд.

Землі Війська Запорозького поділялися на паланки, керовані паланковими радами з паланковими полковниками на чолі. Чисельність мешканців запорізьких земель, що підпорядковувалися січовій раді, в різний час була неоднаковою. Приміром, 1774 р. їх було близько 100 тис. Усього було вісім паланок. Запорізькі козаки займалися хліборобством, скотарством, рибальством, мисливством. Розвивалася торгівля з іншими українськими землями та сусідніми країнами, в якій велику роль відігравали чумаки. Кошти від військових походів, торгівлі, мита та податків становили прибутки запорізької адміністрації, до яких додавалася також платня запорізьцям від польських королів і російських царів за несення військової та прикордонної служби.

Таким чином, в Україні склався специфічний суспільний лад з виразними ознаками демократії. Політика Запорізької Січі була підпорядкована захисту інтересів українського народу від іноземних поневолювачів. Польські урядовці не спромоглися ліквідувати козацьке самоуправління, його особливу юрисдикцію, незалежне військо. Правотворчість українського козацтва було узаконено “Організацією війська Запорозького реєстрового”, прийнятою Варшавським сеймом 1638 р. Січ підтримувала регулярні політичні зв'язки з багатьма державами.

Після 1654 р. кіш Війська Запорозького продовжував відігравати важливу роль у політичному житті України. Він виступав своєрідним арбітром у суперечках сторін і

гарантом збереження військових та політичних структур. Козацтво збагатило суспільно-політичні традиції української державності ще одним елементом – організаційною структурою у формі полків.

На раді під Бендерами 5 квітня 1710 р. П. Орлика було обрано гетьманом. Тоді ж між гетьманом, старшиною, запорожцями й шведським королем Карлом XII було укладено угоду (конституцію), що регламентувала державне життя Гетьманщини, протектором якої став король Швеції. Щоб мати власну військову опору, а нею за тих умов могли бути лише запорожці, П. Орлик та старшина вирішили юридично закріпити відносини. Тому Конституція П. Орлика містила спеціальний статут щодо Запоріжжя. Вона відобразила сподівання широкого загалу козацтва. Документ мав повну назву: “Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорозького та між старшиною, полковниками, а також названим військом Запорозьким, прийняті публічно ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних виборах встановленого присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бендерах”. Карл XII затвердив угоду та підписав звернення до українського народу, обіцяючи продовжувати війну проти Росії та обороняти кордони Гетьманщини після її визволення з-під влади московського царя. Конституція П. Орлика є історичною пам'яткою суспільно-політичної думки України початку XVIII ст. Вона виражає погляди певних старшинських кіл і відзначається антиросійським спрямуванням. З іншого боку, Конституція П. Орлика не є правовим актом, який містить чітко сформульовані норми. Однак це аж ніяк не применшує значення документа. У Конституції досить виразно постає ідеологічне прагнення старшини відігравати керівну роль у державних справах Гетьманщини після її визволення та відторгнення від Росії за допомогою іноземної військової сили (див. рис.) [13, с. 118].

Конституція складалася з 16 пунктів (статей) та визначала територію української держави, права всіх верств, незалежне становище Запорізької Січі від Польщі та Росії. Гетьман назначався главою держави, поруч з ним діяла Генеральна старшинська рада, що певною мірою обмежувала права гетьмана. Крім старшини, до ради входили представники від кожного полку. Державний скарб відокремлювався від гетьманського, на утримання гетьмана визначалися окремі землі. Гетьман мав стежити за справедливим розподілом і збиранням державних податків, сплачуваних козацькими підпомічниками, селянами, міщанами, купецтвом.

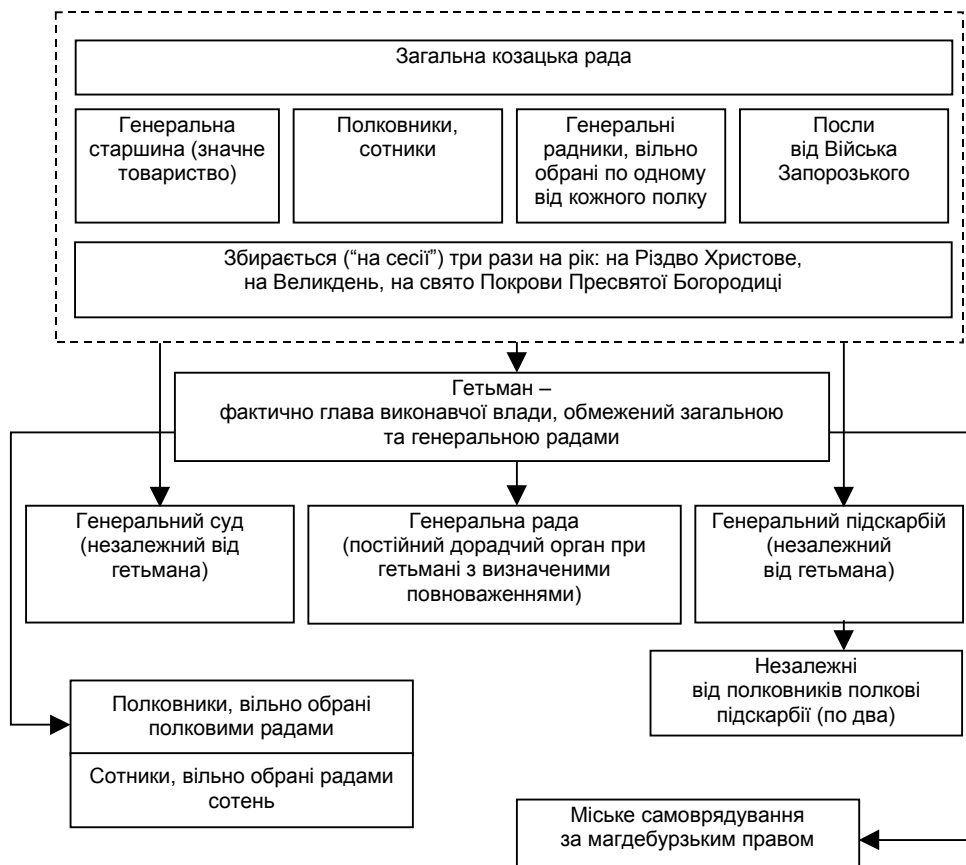


Рис. Проект організації державного управління в Гетьманській державі за Конституцією П. Орлика (1710 р.)

Хоч Конституцію 1710 р. і не було реалізовано, але вона мала важливе значення як свідчення того, в якому напрямі повинні були відбуватися державні реформи.

П. Орлик уклав угоду про взаємну допомогу з Карлом XII, зміцнив зв'язки з Кримом. Великим успіхом шведської коаліції було те, що Туреччина оголосила війну Московщині. Було укладено широкий план походу для визволення України. П. Орлик був першим українцем-емігрантом, який дбав про те, щоб до Європи надходила інформація про Україну. У своїх виступах він залишався вірним самостійницькій програмі й завжди вороже ставився до Москви. Помер у Яссах у 1742 р.

Після підписання у 1654 р. Переяславського договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування: у 1764 р. ліквідується Гетьманство, в 1775 р. – Запорізька Січ, у 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами “по учреждению о губерниях” та скасовується полковосотенний устрій. Після видання 21 квітня 1785 р. Катериною II “жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи” були створені нові органи міського самоврядування – міські думи.

В Україні XIX ст. – початок XX ст. характеризуються становленням загальноімперських форм місцевого самоврядування.

Земська реформа 1864 р. зумовила створення системи органів самоврядування на основі принципу виборів. Представницькими органами цієї системи були губернські й повітові збори, а їх виконавчими органами – управи відповідного рівня. Члени повітових земських зборів – гласні – обиралися з куріями (виборними групами, які відрізнялися соціальним станом).

Земства – специфічний інститут самоврядування в Україні й Росії – це узагальнена назва установ самоуправління в сільській місцевості. Виникнення земств у другій половині XIX ст. пов'язане з ліберально-опозиційним рухом у середовищі помісного дворянства, сільської буржуазії та інтелігенції.

У результаті земської реформи 1855–1856 рр. для управління на місцях було запроваджено виборні органи – земські “ізби”. Вони створювалися на кошти місцевого населення; до їх складу входили земельний староста, земський дяк і цілувальники, яких обирали посадові й волосні (тяглі) люди на 1–2 роки.

Петро III запровадив земство як одну з форм місцевого самоуправління на противагу бюрократичному та становому державному управлінню. Широкомасштабне реформування державного устрою продовжив Олександр II – було скасовано кріпосне право. Проведення селянської реформи тісно пов'я-

зане з реформою місцевого самоуправління. З 1 січня 1864 р. введено в дію Положення про губернські повітові (уездные) земські установи, яке запроваджувало земство як станові й виборні органи сільського самоуправління.

Щодо структури, то земські установи мали два територіальні рівні – у повіті та у губернії – і включали повітові та губернські розпорядчі органи. Відповідним чином було організовано й виконавчі органи – повітові та губернські земські управи. На вищому й волосному рівнях земства не створювалися.

В основу виборчої системи земства було покладено принципи: виборності, цензовий (майновий) та становий.

Ніякої винагороди за службу в земствах не передбачалося, тому ця робота виконувалася на громадських засадах і не мала статусу державної служби. Жалування виплачувалося членам земських управ, які діяли постійно. Земство мало право наймати за свої кошти земських службовців, яких називали “третім елементом”. Земські установи утримувалися за рахунок зборів з населення. Повітові земські збори обиралися населенням повіту один раз на три роки; губернські формувалися з представників, які висувалися на повітових зборах.

У земствах головну роль відігравали гласні земських зборів та члени земських управ, яких називали гласними, бо вони мали право голосу.

На повітових земських зборах проводилися вибори до повітової земської управи, а також обирали депутатів губернського земського збору, які, у свою чергу, обирали губернську земську управу.

Функції земства були різноманітні: місцеві фінанси, народна освіта, медицина, статистика, агрономія, будівництво, фінансові справи, утримання земських будівель і шляхів сполучення, земське страхування, санітарні заходи, благодійність. Ці проблеми розглядали лише на рівні повітів та губерній. Діяльність земств контролював уряд.

Земські установи мали ряд очевидних недоліків: незавершеність їх організаційної структури, відсутність вищого центрального органу, штучне перебільшення ролі дворянства, обмеженість сфери їх діяльності.

У 1864 р. земську реформу було проведено лише на території Лівобережної України. На Правобережній Україні, де сильними були пропольські настрої, земську реформу впроваджено в 1911 р. У 1914 р., напередодні Першої світової війни, земства існували в 43 губерніях Росії. Для допомоги уряду у військових справах було створено Всеросійський земський союз. У 1918 р. радянська влада скасувала інститут земства.

Була спроба впровадження широких демократичних основ місцевого самоврядуван-

ня й у часи УНР. Проте поразка УНР призвела до повного знищення будь-якої згадки про місцеве самоврядування за часів комуністичного режиму. Більшість положень актів Української Народної Республіки не були реалізовані.

У період існування України як радянської республіки у складі СРСР навіть сам термін “місцеве самоврядування”, не кажучи вже про його зміст як форму самоорганізації територіальних громад чи колективів, було вилучено з ужитку. “Владу рад” вважали найдемократичнішим здобутком “соціалістичного суспільства” й називали “народовладдям”, хоча формувала її та керувала нею виключно Комуністична партія, яка не допускала будь-якої опозиції.

За Конституцією УРСР 1919 р. органами влади на місцях були ради, а у волостях, повітах і губерніях – з’їзди рад та обрані ними виконавчі комітети.

Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи рад як органів державної влади. Радянська влада базувалась на основі принципу демократичного централізму, який суперечив засадам реального місцевого самоврядування, адже згаданий принцип не передбачав чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням.

У часи тоталітарного суспільства проблема місцевого самоврядування була незатребувана, оскільки воно було обтяжене менталітетом “служіння вождю” або “ідеї” й активність людей стримувалась, людина була “гвинтиком” великого соціального організму. Односторонньому впливу із центру не була протиставлена розвинута система місцевого самоврядування, яка володіє досить великими повноваженнями, щоб забезпечити ефективний захист місцевих інтересів.

Таким чином, у період входження України до складу Радянського Союзу реальне місцеве самоврядування було відсутнім: згідно зі ст. 78 Конституції Української РСР 1978 р., всі Ради, починаючи від Верховної Ради й закінчуючи сільськими, становили єдину систему представників органів державної влади.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні розпочалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р.

Початок реальному відродженню місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали Декларація про державний суверенітет України і прийнятий на її основі й відповідно до неї Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне само-

врядування” від 07.12.1990 р. [4; 6]. Було ліквідовано структурне двовладдя рад, оскільки голова ради ставав одночасно головою виконкому відповідної ради, проте породжено фактично функціональне двовладдя, у зв'язку з тим, що місцеві ради народних депутатів, відповідно до ст. 2 Закону, проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування й органами державної влади.

Територіальною основою місцевого самоврядування проголошено сільраду, селище, місто, а регіональною – район, область – згідно з новою редакцією Закону “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. [7].

Згідно із Законом України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” (1994 р.), ради всіх рівнів оголошено органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети [8].

У травні 1995 р. прийнято Закон України “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначено територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти.

Ця система місцевого самоврядування була значною мірою сприйнята новою Конституцією, а згодом Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” доповнена, зокрема, інститутом сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади.

Чинна система місцевого самоврядування набула обрисів у 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Цей документ містив такі ключові положення:

1) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);

2) місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140);

3) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);

4) органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (ст. 140) [10].

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території

області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування:

1) місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади;

2) місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, було закладено передумови для формування двох управлінських проблем:

1) делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

2) правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними.

Важливим законодавчим актом стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. У Законі було розкрито принципи здійснення місцевого самоврядування (ст. 4), дано характеристику елементів системи місцевого самоврядування, зокрема його органів та посадових осіб (ст. 5) [9].

Закон про місцеве самоврядування передбачив на рівні областей і районів механізм делегування повноважень районних та обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, відповідно до ст. 44, районні й обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям чітко визначений перелік повноважень.

Таким чином, можна стверджувати, що Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування” 1997 р. фактично підсумували перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елементу демократичного конституційного ладу держави. Одночасно було закладено передумови для наступного етапу комунальної реформи, який має вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

У наш час інститут місцевого самоврядування знову відроджується. Інституту місцевого самоврядування в Україні судилося за 20 років (починаючи з кінця 90-х рр. XX ст.) пройти шлях від цілковитого відкидання як витвору буржуазного суспільства, неприйняттого для радянського устрою, до конституційного визнання й гарантування.

Місцеве самоврядування є сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством, де відображаються інтереси громадянина, місцевих співтовариств, держави, політичних партій.

Становлення місцевого самоврядування в Україні є складним і суперечливим процесом, тому що після становлення суверенної

держави відбувається розбудова громадянського суспільства, формується система місцевого самоврядування. Логічним є входження до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. статті про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Громадяни реалізують це право відповідно за належністю до територіальних громад, і будь-які його обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Ця стаття повністю відповідає Всесвітній декларації про місцеве самоврядування (1985 р.), згідно з якою саме на місцевому рівні найкраще створювати умови для побудови такої гармонійної громади, належність до якої громадяни добре усвідомлювали б і відповідали за її діяльність. У Декларації підкреслено, що посилення місцевої влади зміцнює всю націю, допомагає забезпечувати ефективну й демократичну суспільну практику.

Принцип місцевого самоврядування закріплено в Конституції України, де, зокрема, зазначено, що в нашій державі визнано й гарантовано місцеве самоврядування (ст. 7). Згідно з Конституцією, останнє є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [11].

Серед основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні") – принцип його державної підтримки та гарантії. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 66) [9].

Громадяни повинні не тільки усвідомлювати необхідність створення громади, а й відповідати за її діяльність. Тому у формулюванні поняття місцевого самоврядування в Україні слід закріпити положення про те, що місцеве самоврядування – це, насамперед, самостійне вирішення питань місцевого значення під відповідальність територіальної громади (її членів), органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Воно може здійснюватися не тільки представницькими органами, а й окремими особами.

У визначенні сутності місцевого самоврядування поєднуються елементи теорії природного права (вирішення питань місцевого значення, тобто суспільних проблем,

що впливають із самобутніх потреб людини), і державницької теорії (самоврядування здійснюється в межах Конституції й законів України).

Отже, за своєю сутністю місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право територіальних громад (село, селище, місто, район у місті – первинний рівень) чи їх об'єднань (район, область – регіональний рівень) самостійно, під свою відповідальність (тобто відповідальність громад та обраних ними органів і посадових осіб) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Таке визначення відображає світовий досвід та історичні традиції українського народу і є близьким до концепції муніципального дуалізму, яка реалізує практику партнерства між державою та місцевим самоврядуванням. Проведення децентралізації функцій державного управління стало об'єктивною необхідністю в Україні.

У наш час ідея місцевого самоврядування як система інститутів і процесів покликана слугувати одним із засобів поступового цілеспрямовано-еволюційного розширення демократичного простору шляхом подолання відчуження населення від місцевої влади, ліквідації суперечностей між державою й суспільством.

Місцеве самоврядування – це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і здійснювати їх, діяти в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [3].

Право громадян брати участь в управлінні – це загальне право для всіх держав – членів Ради Європи. Органи місцевого самоврядування діють у межах, встановлених законом, і мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключає їхньої компетенції й не належить до компетенції іншого органу влади.

Місцеве самоврядування – це розширення прав регіонів (областей, міст) в управлінні економікою, де людина з її інтересами стоїть у центрі уваги. Місцеве самоврядування – це зримий наслідок соціокультурних зрушень у суспільстві, створення правової держави й громадянського суспільства.

У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошено: "Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції чи іншому головному законодавчому акті країни" [5].

Конституція України відповідно до вимог Європейської хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, поділ державної влади та суверенітет і

незалежність України) в окремій ст. 1 фіксує принцип визнання й гарантованості місцевого самоврядування [11].

IV. Висновки

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що формування та становлення місцевого самоврядування в Україні в різних формах має більше ніж тисячолітню історію. В Україні місцеве самоврядування – це одна з давніх традицій Української держави. Місцеве самоврядування як важливий інститут публічної влади є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави. Як і демократія загалом, місцеве самоврядування пройшло довгий і складний шлях свого розвитку.

Чинна система місцевого самоврядування набула обрисів у 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Після розбудови суверенної держави формується система місцевого самоврядування й відбувається становлення громадянського суспільства, та цей процес є складним і суперечливим. Логічним є входження до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. статті про право громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

На жаль, за період незалежності можна було зробити більше, щоб самоврядування посіло гідне місце в системі публічної влади в Україні, але негативну роль у цьому відіграв психологічний аспект: неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність від державного втручання й самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування.

Дослідження фактичного стану системи місцевого самоврядування в Україні переконує в необхідності закріпити положення у формулюванні поняття місцевого самоврядування в Україні про те, що місцеве самоврядування – це, насамперед, самостійне вирішення питань місцевого значення під відповідальністю територіальної громади (її членів), органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Воно може здійснюватися не тільки представницькими органами, а й окремими особами. Громадяни повинні не тільки усвідомлювати необхідність створення громади, а й відповідати за її діяльність. Для подолання такого психологічного бар'єра потрібні не тільки й не стільки

нове законодавство, скільки просвітницька робота та поетапне надання дедалі більшої самостійності органам місцевого самоврядування й зменшення відстані між місцевою владою та місцевим населенням.

Список використаної літератури

1. Балушок В. Есть ли в Украине государственной-политической традиции? / Василий Балушок // Социология. – 1999. – № 4. – С. 116–122.
2. Воронкова В.Г. Муниципальный менеджмент : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К. : ВД “Професіонал”, 2004. – 256 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [Уклад О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. Декларація про державний суверенітет України : Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12/print1366531424968388>.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 70–77.
6. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 07.12.1990 р. № 533-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>.
7. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 26.03.1992 р. № 2234-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2234-12/ed19920326>.
8. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521/print1393952486595694>.
10. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2-%D1%80/ed19960628/print1393948939740134>.
11. Конституція України : Закон 254к/96-вр, чинний, редакція від 02.03.2014 р. [Елект-

- ронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1393948939740134>.
12. Надолішній П. Вітчизняна традиція демократичного врядування як аспект національного державотворення: до 360 річниці конституції Пилипа Орлика / Петро Надолішній // Вісн. держ. служби. – 2009. – № 4. – С. 69–78.
13. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
14. Спадщина поколінь. Прадавні українські літературні пам'ятки / Велесова книга. – К. : Грамота, 2005. – 591 с.
15. Спадщина поколінь. Прадавні українські літературні пам'ятки / Повість минулих літ. – К. : Грамота, 2005. – 591 с.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2014.

Манзя М.В. Ретроспективний аналіз формування і концептуальні напрямки подальшого розвитку місцевого самоуправління в Україні

Стаття присвячена аналізу історических істоків системи місцевого самоуправління і традицій самоуправління Українського господарства, окремих аспектів процесу відродження, становлення і конституційного закріплення основ місцевого самоуправління в сучасній Україні і подальшого розвитку місцевого самоуправління, яке є зв'язуючим ланкою між державою і громадянським суспільством, де відображаються інтереси громадянина, громади, місцевих спільнот і держави на території сучасного Українського господарства.

Ключеві слова: *місцеве самоуправління, конституція, влада, територіальна громада, громадянин.*

Manzya M. The retrospective analysis formation and conceptual directions of further development of local self-government in Ukraine

This article analyzes the historical foundations of local self-government and self-governing traditions of Ukrainian state, some aspects of the revival, the formation and consolidation of the constitutional foundations of local self-government in modern Ukraine and the development of local self-government, which is the link between the state and civil society, and reflect the interests of the citizen, communities, local communities and the State in the territory of modern Ukrainian state.

The level of development of each country modern management structures reflects the tradition of most people and it is a major cultural heritage. On Ukrainian territory self-governing tradition formed on base of liberty, equality and justice even in preliterate age. In Ukrainian community the whole public development management system was based on such a purely democratic basis for a long time.

Effective government local population indicates the country as a country with a highly developed civil society, where the state exists for a person to meet their needs and interests.

In Ukraine, local self-government has more than a thousand years of history in various forms.

The new version of the Law on Local Self-Government was adopted March 26, 1992, and took into account the transfer of powers from regional and district councils to the president; the district and regional level of people's deputies were removed from power.

The Constitution of Ukraine is fully according to European Charter (along with such fundamental principles as democracy, sovereignty and independence of Ukraine and State Power division). The European Charter of Local Self-Government was adopted under the auspices of the Congress of the Council of Europe and was opened for signature by the Council of Europe's member states on 15 October 1985. All Council of Europe member states are parties to the Charter.

The Article 1 of Ukrainian Constitution captures the principle of recognition and security of local government.

So essence of Ukrainian local government is State guaranteed right of communities to solve local importance problems within the limits of the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: *local self-government, the constitution, the government, local community, citizen.*