

Р. Ю. Гришко

аспірант

Класичного приватного університету

## ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті визначено етапи становлення українського самоврядування та сформовано основні моделі місцевої влади. Зображено основні апологети створення осередків українського самоврядування та підкреслено модель місцевого самоврядування за часів радянської влади, що об'єднувала в собі централізовану форму прийняття і виконання будь-якого рішення. Встановлено модель українського місцевого самоврядування, де головним двигуном є Європейський Союз.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, європейський досвід, місцева громада, місцеві органи влади.*

**Постановка проблеми.** Історія становлення місцевого самоврядування в Україні має неоднозначні ознаки: з одного боку за часів радянської влади було створено інструменти впливу місцевої громади, але, з другого боку, ці інструменти мали централізований характер, не прагнули до деконцентрації влади на місцях. Починаючи з часів незалежності України, бачимо, що відбувається переформатування підходів, принципів і традицій до вирішення загальнодержавних, регіональних та місцевих питань. Однак постійні зміни у формуванні механізму місцевих органів влади не даватимуть позитивних змін, відображаючи перманентність привабливості інвестування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування провели такі вчені: В. Бабаєв, В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Бобровська, С. Болдирєв, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Грובה, А. Гошко, А. Дегтяр, І. Дробот, С. Єгоричева, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, Ю. Коваль, Н. Коваль, В. Коваль, О. Крюков, В. Куйбіда, О. Колодяжний, А. Ковальова, В. Колодяжна, М. Лахижа, М. Латинін, О. Лазор, Т. Мамонова, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, О. Марцеляк, М. Петришина, П. Покатаєв, С. Саханенко, А. Ткачук, І. Чипенко. Але, на нашу думку, суперечливість та невизначеність подальшого розвитку українського самоврядування, що лежить в історичній площині, вимагає подальшого дослідження.

Процес створення принципів, підходів та механізмів українського самоврядування було досліджено багатьма вченими, але постійні

трансформаційні зміни як економічного, так і правового поля вимагають більшого дослідження основних історичних аспектів становлення українського самоврядування.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є аналіз етапів створення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Для вирішення мети необхідно:

- 1) визначити основні аспекти становлення українського самоврядування;
- 2) зробити порівняльний аналіз форм самоврядування в європейських державах та Україні;
- 3) сформулювати шляхи розвитку українського самоврядування на тлі європейської інтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Історія українського самоврядування розпочинається ще з часів Київської Русі. На кожному етапі становлення українського самоврядування відображаються характерні риси форм правління згідно з потребами населення. Проаналізувавши наукові дослідження історичних перетворень моделей українського самоврядування, треба провести певну межу переходу з однієї форми самоврядування в іншу.

У таблиці 1 відображені етапи становлення самоврядування Української держави, до них слід віднести доколоніальну модель, колоніальну модель, реакційно-національну модель, радянську модель, модель українського націоналізму, сучасну українську модель [1, 4, 12].

Становлення українського самоврядування на своєму шляху зустріло багато перепон, але головне завдання – зрозуміти куди рухатися далі. На початку сучасної історії створення

українського самоврядування було апробовано різні моделі функціонування місцевого самоврядування. Спираючись на наукові дослідження Н. Кондрацької, яка описала українську модель сучасного становлення самоврядування та використала аналітичний матеріал таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григорьев, І. Дробуш, П. Любченко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Серьогіна, О. Фрицький, можна виокремити такі етапи становлення місцевого самоврядування в Україні: модель повновладдя рад (1990–1992 рр.), французька модель (1992–1994 рр.), англосаксонська модель (1994–1995 рр.), іберійська модель (1995–1996 рр.), французька модель (1996 – дотепер) [2].

На нашу думку, слід докладніше охарактеризувати європейські моделі правління місцевого самоврядування та зазначити у вигляді рисунку 1 моделі, використані під час трансформаційних етапів становлення української державності.

1. Французька модель: сутність системи полягає у сумісництві органів самоврядування з

адміністрацією центральної влади. На практиці система являє собою інститут префектів, що виконує представницьку функцію виконавчої влади, але в межах законодавства місцеве самоврядування наділене всіма можливостями.

2. Англосаксонська модель: первинний суб'єкт – громада, значна автономія місцевих органів влади, певна залежність від вищого законодавчого органу. Регламентація місцевого самоврядування супроводжується нормативно-правовими актами вищих законодавчих органів.

3. Іберійська модель: сутність системи полягає в обранні населенням головної посадової особи територіально-адміністративного устрою та обрання ради. Але під впливом історичних процесів була прийнята вертикальна модель влади з урахуванням регіональних особливостей. Адміністративно-територіальний розподіл передбачає трирівневий розподіл повноважень [3].

Слід зазначити, що головну функціональну роль у французькій моделі відіграє префект, тому для нашої держави прийняття такої моделі

Табл. 1

Моделі самоврядування Української держави

Модель	Форма правління	Характеристика
Доколоніальна	Вертикальна ієрархія прийняття рішення	Центральною владою були князь та бояри, що впливали на рішення місцевої влади щодо податків і захисту території. Місцевою владою виступало віче та вервь, що представляли собою колегіальну владу на місцях і впливали на розмір податку, перерозподіл людських та земельних ресурсів.
Колоніальна	Адміністративно-територіальна вертикаль влади (суто українська модель у цей час не існує)	Українські землі XVII – XVIII століття відносяться до трьох імперій як колоніальний придаток. У цей період формуються міські думи, але вони мають суто рекомендаційний характер. Усі рішення залежали від представників царської влади Російської імперії. Водночас у двох інших імперіях – Речі Посполитій та Австро-Угорщині – реалізувалося магдебурзьке право та утворювалися магістрати, які здійснювали часткову самостійну фіскальну політику.
Реакційно-національна	Децентралізація влади (але в результаті війн між елітою цю форму правління не було ефективно використано)	Згідно з конституцією УНР 1917–1918 рр. місцеве самоврядування мало право встановлювати свою фіскальну, економічну та нормативно-правову політику. Проте внаслідок відсутності єдності політичних еліт не було сформовано Української держави.
Радянська	Централізоване народовладдя	З 1920-го по 1985 р. характерною рисою було майнове управління, а всі інші ознаки децентралізації зводилися нанівець. Головною метою цієї моделі було обслуговування нової політичної еліти, котра вирішувала всі фінансово-економічні та нормативно-правові питання.
Український націоналізм	Адміністративно-командна вертикаль	Формування самоврядування у 1985–1991 рр., але з обмеженими можливостями у правовій та економічній сферах, що унеможливило реальні перетворення у державі.
Сучасна українська модель	Перехідний період від радянської адміністративно-командної системи до децентралізації	Незважаючи на затвердження таких законів, як Європейська хартія місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування», немає повного здійснення механізмів місцевого самоврядування, що відображається в суперечливості трансфертних надходжень до місцевого бюджету та реалізації нових повноважень місцевого самоврядування.

самоврядування є оптимальним варіантом вирішення локальних економічних та політичних проблем. На нашу думку, становлення французької моделі в українському державництві є запорукою стабільного переходу від радянської моделі псевдонародовладдя до ефективної мо-

делі місцевого самоврядування з дотриманням правового поля, що контролюється префектом – представником центральної влади.

Якщо дослідити інтеграцію французької моделі в українські реалії, то вона зазнає певних змін, наприклад:

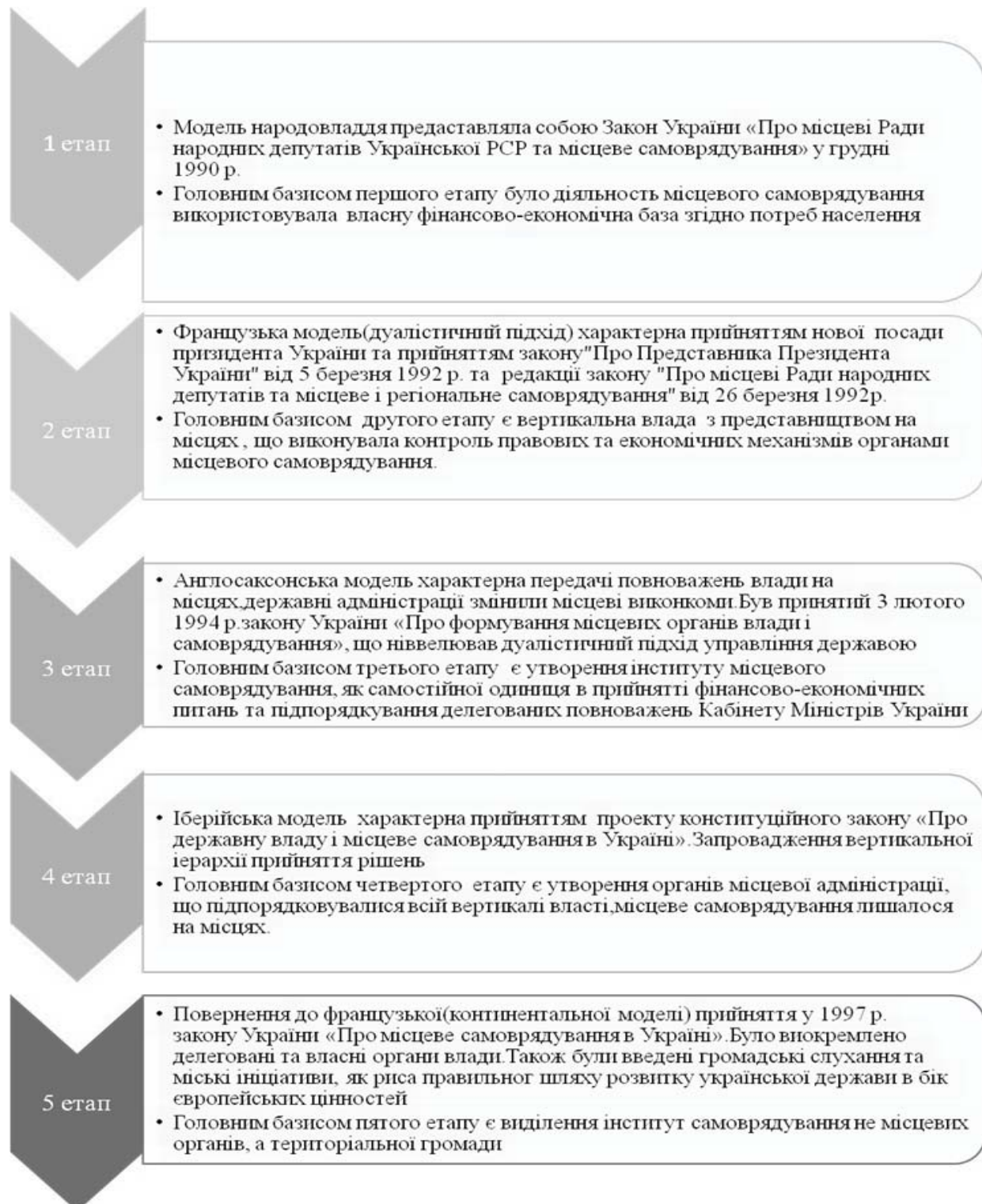


Рис. 1. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні [2, с. 12]

– в Україні префект буде відповідальним за дотримання законодавчих нормативно-правових актів та Конституції України, координуватиме діяльність представництв центральних органів, виконання державної програми, а також забезпечення функціонування представництв державних органів, позиватиметься до суду для призупинення рішень місцевих рад;

– у Франції префект має більш широкий інструментарій впливу на місцевий та регіональний рівень: делеговані повноваження від центральної влади підписувати різні угоди, контролювати діяльність не тільки місцевих органів, а й центральних, зокрема міністерств, він також може оскаржувати до суду рішення місцевих влад, але не припиняти їх дію до прийняття судового рішення [11, с. 13].

Усвідомлюючи європейський вибір України, треба скомпонувати можливі шляхи розвитку українського місцевого самоврядування, спираючись на досвід таких держав, як Польща, Німеччина, Франція, Швейцарія та Швеція, що буде наведено у наступній таблиці 2 [1–11].

**Висновки і пропозиції.** Здійснивши дослідження історичних аспектів українського самоврядування і порівняльний аналіз закордонного досвіду впровадження механізмів самовряду-

вання європейських країн, варто зазначити, що всі економічні та правові механізми українського самоврядування постійно залежали від європейських інтеграційних процесів створення системи самоврядування, починаючи з середніх віків.

Основним апологетом формування українського самоврядування була приналежність українських земель до складу різних держав. Але треба зазначити, що децентралізація на українських землях супроводжувалася становленням магдебурзького права. На сучасному етапі розвиток України в напрямку самоврядування має один вектор розвитку, що відображає однакову економічну та нормативно-правову складову використання європейського досвіду.

Можна підсумувати, що для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідне виконання таких умов:

1) розподіл повноважень між усіма органами влади згідно з регіональними і місцевими потребами. Гнучка імплементація вирішення нагальних проблем із можливістю декомпонувати питання для оптимального рішення і трансформації їх в один механізм самоідентифікації;

2) створення умов для повноцінного функціонування місцевого самоврядування, зокрема

Табл. 2

Закордонний досвід місцевого самоврядування

Держава	Шлях розвитку місцевого самоврядування	Інтеграція механізмів європейського самоврядування в Україні
Франція	Контроль місцевого самоврядування на місцях за рахунок президентської ланки влади – інституту префектів. Повний контроль за виконанням законних рішень, але в наявності є різні рівні префекти, які відповідають за різні рівні влади.	Використання інституту префектів в Україні можливе, але треба враховувати регіональні особливості, наприклад місто Київ або регіони зі своїми потребами у вирішенні економічних і політичних питань.
Польща	Інститут воєвод у Польщі відрізняється від інституту префектів. Воєвода має право скасовувати рішення місцевих влад, не чекаючи рішення суду. Спільність полягає у супроводі загальнонаціональної політики.	На нашу думку, використання повноважень воєводи може бути застосовано в Україні, але із законодавчими обмеженнями, особливо у кризові економічні періоди для держави задля швидкого прийняття стабілізаційних заходів.
Німеччина	Повна лібералізація верховної влади на місцях і прийняття рішень місцевим самоврядуванням на рівні загальнодержавних. Наявність фінансової відповідальності, що забезпечує податкові надходження до місцевого бюджету. Вирішення 80% усіх соціальних, економічних, фінансових та нормативно-правових питань на місцях.	Можемо запозичити модель прийняття рішень на місцях, як це відбувається у Німеччині, що надає істотні можливості створити більшу капіталізацію всіх ресурсів місцевої громади.
Швеція	Використання трьох моделей управління місцевого самоврядування – секторальної, функціональної та територіальної, що надає автономію у прийнятті фінансових рішень.	Згідно з економічними потребами держави, можемо використовувати всі три моделі для того, щоб утворювати замкнуті повні економічні цикли, котрі не потребують зовнішніх ресурсів.
Швейцарія	Характерним самоврядуванням для Швейцарії є міжмуніципальна співпраця, об'єднання громад, більш чіткий розподіл завдань між кантонами і громадами, а також реформа адміністрування.	Беручи до уваги віковий досвід Швейцарії, можемо використати основні підходи взаємодії між територіальними громадами для більшого ефекту від економічної та нормативно-правової діяльності місцевого самоврядування.

фінансової відповідальності за прийняті рішення та забезпечення можливості збільшувати свої ресурси. Надання фіскальних і економічних механізмів мотивації збільшення капіталізації діяльності приватних підприємств та фізичних осіб;

3) консолідованість місцевого самоврядування та інституту префектів під час прийняття законодавчих і економічних рішень. Проведення консультацій між місцевим інститутом префектів і місцевим самоврядуванням з метою забезпечення швидкості прийняття рішень та для уникнення будь-яких нормативно-правових порушень;

4) надання економічної автономії для створення умов інвестиційної привабливості. Виявлення секторних можливостей розвитку та надання преференцій інвестору, що запропонує найкращий шлях інновацій для збільшення економічного потенціалу сектору;

5) прямиий діалог органів місцевого самоврядування та його населення. Надання місцевому населенню можливості впливати на нормативно-правові рішення місцевих органів з метою їх перегляду, але не блокування;

6) впровадження ефективних інструментів децентралізації влади на рівні міст-побратимів з можливістю прийняття нормативно-правових актів щодо їх впровадження та узгодження з інститутом префектів. Залучення перевірених на громадах інших міст-побратимів найкращих методик впровадження інструментів місцевого самоврядування з інтеграцією українських потреб та враховуючи можливі негативні і позитивні наслідки.

#### Список використаної літератури:

1. Коваль Ю.О. Специфіка формування національної моделі місцевого самоврядування в Україні: історичне минуле та сучасні реалії / Ю.О. Коваль // Історичні і політологічні дослідження. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jhpr.donnu.edu.ua/article/view/749>.
2. Кондрацька Н.М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / Н.М. Кондрацька // Право і безпека. – 2015. – С. 11–17.
3. Гладій В.І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської

- групи та перспективи України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В.І. Гладій ; Прикарпатський нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2015. – 238 с.
4. Щербак Н.О. Особливості діяльності царської адміністрації на правобережжі України в першій половині XIX століття / Н.О. Щербак, М.М. Яцишин // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 294–303.
  5. Петришина М.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М.О. Петришина, О.О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.
  6. Грובהва В.П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині / В.П. Грובהва // Юридичні науки. – 2015. – № 3. – С. 30–33.
  7. Ворона П.В. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії / П.В. Ворона, М.І. Дрогомирецька // Національна академія державного управління при Президенті України. – 2016. – № 1. – С. 111–118.
  8. Ковальова А. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ / А. Ковальова, В. Колодяжна // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1. – С. 17–21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch\\_2015\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2015_1_6).
  9. Чернеженко О.М. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії / О.М. Чернеженко // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – № 1. – С. 8–20.
  10. Єгоричева С. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України / С. Єгоричева, М. Лахижа // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2016. – Вип. 1. – С. 64–77. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu\\_2016\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2016_1_8).
  11. Ганущак Ю.І. Префекти: уроки Франції для України / Ю.І. Ганущак, І.І. Чипенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
  12. Гладій В.І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук / В.І. Гладій. – Івано-Франківськ, 2015. – 238 с.
  13. Марцеляк О.В. Інститут префекта у Франції як приклад для України / О.В. Марцеляк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 35. – С. 113–117.

**Гришко Р. Ю. История трансформационных преобразований украинской модели самоуправления**

*В статье определены этапы становления украинского самоуправления и сформированы основные модели власти. Изображены основные апологеты создания центров украинского самоуправления и подчеркнута модель местного самоуправления при советской власти, которая объединяла в себе централизованную форму принятия и выполнения любого решения. Установлена модель украинского местного самоуправления, где главным двигателем является Европейский Союз.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, европейский опыт, местная община, местные органы власти.*

**Hryshko R. Y. History transformation of Ukrainian government models**

*The article defines the stages of the Ukrainian government and the basic model of local government is shown. The main advocates of creating centers of Ukrainian government are shown and the model of local government under the Soviet regime is underlined, uniting a centralized form of adoption and implementation of any decision. Ukrainian model established local government, where the main force of local government is the European Union.*

**Key words:** *local government, European experience, local community, local authorities.*