

- практичний аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007.
6. Капітанська С.А. Правомірна бездіяльність як форма правової поведінки: дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.
 7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000.
 8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. – К., 2001.
 9. Гнатюк М.Д. Загальна характеристика застосування права як особливої форми його реалізації // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 47-52.
 10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. – 9-е вид., зі змін. – Львів, 2007.
 11. Казаков В.Н. Правомерное поведение и порядок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
 12. Теория государства и права / Под ред. И.С. Самошенко. – М., 1980.
 13. Лазарев В.В. Правомерное поведение как объект юридического исследования // Советское государство и право. – 1976. – № 10. – С. 28-33.
 14. Андрусак Т.Г. Теорія держави і права. – Львів, 1997.
 15. Мухін В.В. Професійна правосвідомість: поняття, особливості, функції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007.
 16. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское гос-во и право. – 1970. – № 10. – С. 37-44.
 17. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / За заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя, 2004.
 18. Лазарев В.В. Теория государства и права. – М., 1992.
 19. Мальцев Г. Право и власть: к реформе политико-правовой сферы советского общества // Правоведение. – 1988. – № 6. – С. 4-9.
 20. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001.

Надійшла до редакції 30.09.2011

НИКОНЧУК А.М., начальник управління
(Солом'янська районна в місті Києві
державна адміністрація)

РОЗВИТОК ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проаналізовано еволюційний розвиток місцевого самоврядування в Україні з моменту набуття незалежності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, еволюція, місцева виконавча влада.*

Анализируется эволюционное развитие местного самоуправления в Украине с момента обретения независимости.

Ключевые слова: *местное самоуправление, эволюция, местная исполнительная власть.*

The paper explores the evolutionary development of local government in Ukraine since independence.

Keywords: *local self-government, evolution, executive local-authority.*

Еволюційний розвиток місцевого самоврядування в Україні з моменту набуття нею незалежності в 1991 р. був досить насиченим і швидкоплинним. Процес набуття повноважень органами місцевого самоврядування, межа та рівень компетенції його посадових осіб та виконавчих органів завжди цікавили науковців та практиків з позиції емпіричного аналізу подій, які передували прийняттю відповідних управлінських рішень у певний історичний період після набуття Україною незалежності зокрема. Дане питання знайшло своє відображення в працях таких вчених та громадських діячів, як В.В. Медведчук, М.П. Хонда, Г.В. Бублик, А.П. Лелеченко, Р.А. Колишко, А.Ф. Ткачук, Т. Браун, Р. Агранофф.

Рівень розвитку правової держави і громадянського суспільства нерозривно пов'язаний з місцевим самоврядуванням, а історичний досвід його еволюції свідчить, що його розвиток нерозривно пов'язаний з відповідним колом політичних, правових, економічних і адміністративно-територіальних проблем, і які саме сьогодні необхідно вирішувати Україні, яка прагне за-



ійняти чільне місце серед держав, де місцевому самоврядуванню приділяється належна увага.

Аналіз вказаних процесів в Україні був би неповним без опрацювання таких джерел, як роботи “Місцеве самоврядування: світовий і український досвід” А. Ткачука, “Конституційний процес в Україні і організація державної влади і місцевого самоврядування” В. Медведчука.

Місцеве самоврядування в Україні, процес його становлення та розвитку має досить тривалу і драматичну історію. У період існування України як радянської республіки в складі СРСР саме поняття “місцеве самоврядування” як форма самоорганізації територіальних громад було вилучене із вжитку, а “влада Рад” вважалась найдемократичнішим здобутком суспільства і була вищою формою “народовладдя”, хоча в дійсності формувалась виключно однією комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції. У радянській науці і практиці термін “місцеве самоврядування” до кінця 80-х років не вживався, і тільки на початку 1990 року був прийнятий закон СРСР “Про загальні принципи місцевого самоврядування і господарства в СРСР”.

За весь період перебування України в складі СРСР провідну роль в організації та діяльності органів влади в Україні відіграла Комуністична партія. Кожний рівень адміністративно-територіального устрою був під фактичним управлінням відповідної партійної структури, яка, по суті, підміняла собою органи виконавчої влади на місцях.

Розвиток місцевого самоврядування в новітній історії України відбувався на тлі ідейних протиріч політичних сил в країні в умовах глибокої економічної кризи.

В умовах гострої необхідності побудови чіткої вертикалі виконавчої влади, створення умов, щодо забезпечення системного підходу до вирішення завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, підбору і підготовки сучасних управлінських кадрів Україна опинилась в ситуації, коли опрацювання вказаних питань необхідно було починати з нуля.

Відносини між центральною та місцевою владами можуть набувати різноманітних форм. Найбільш поширеними є юридично-конституційні або економічно-фінансові форми, однак політичні, судові чи адміністративні відносини мають не менше значення [8, с. 25].

Фактичним початком відродження місцевого самоврядування в Україні можна вважати обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні умовно можна розподілити на декілька етапів, кожний з яких відповідав тим об’єктивним умовам, у межах яких він відбувався.

1-й етап. 18 березня – 7 грудня 1990 року (від виборів до місцевих рад весною 1990 року до прийняття Верховною Радою Української РСР закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування” 7 грудня 1990 року.)

Вказаний етап, якому притаманно якісне відродження місцевого самоврядування в Україні, розпочався після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Вказані вибори привели в ради всіх рівнів нових людей, які були незнайомі з комуністичною системою партійно-номенклатурного керівництва країною і органами місцевої влади зокрема. За результатами виборів більшість місцевих рад по всій Україні залишались за своїм складом комуністичними, так як більшість депутатського корпусу були членами КПУ, проте в багатьох регіонах місцеві ради вже мали в своєму складі численні демократичні депутатські групи. Відсутність інструментів правового регулювання відносин у системі місцевого самоврядування в нових політичних умовах, досвіду нового місцевого керівництва призводило до певних помилок у прийнятті управлінських рішень, які, виходячи за межі їх природної компетенції, вступали в протиріччя з інтересами місцевої влади інших рівнів і держави в цілому. Основою правового регулювання вказаних відносин того часу були Постанова Президії Верховної Ради СРСР “Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів” від 20 жовтня 1989 року і Закон Союзу РСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 9 квітня 1990 року.

Саме в цей час у місцевих радах з’явилися президії і голови рад, яких до цього не існувало взагалі, ради обирали голову виконкому, який був головною посадовою особою відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ідея перевтілення чи легалізації місцевого партійного керівництва шляхом виборів на посаду голови виконкому широкої підтримки у населення



і депутатів не набула в тому числі і завдяки їх власному небажанню, адже це вимагало не простого керівництва, а щоденної, кропіткої і напруженої, часто невдячної роботи та відповідальності за стан справ на місці.

Слід зауважити, що першому етапу, на відміну від сьогодення, не були притаманні суперечності з бюджетних питань, оскільки на той час фактичного розподілу ресурсів на кошти місцеві і кошти державні не було, а бюджети в силу планової економіки завжди виконувались з перевищенням доходів над видатками відповідно до плану, а самі суперечності мали переважно ідеологічний характер.

Актуальною проблемою вказаного етапу стала необхідність прийняття закону як інструменту для регулювання діяльності нових органів місцевої влади з метою налагодження ефективної роботи.

Верховна Рада України 12-го скликання восени приступила до підготовки проекту Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Для України, на відміну від інших союзних республік, характерним було те, що прийняття цього закону 7 грудня 1990 р. відкрило шлях для динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

2-й етап. 7 грудня 1990 р. – 5 березня 1992 р. (від дня прийняття Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” до прийняття Закону України “Про Представника Президента України” та нової редакції закону про місцеве самоврядування “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” 26 березня 1992 р.).

Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7 грудня 1990 р. було зроблено спробу поєднання двох категорій відносин. З одного боку, акцентувалася увага на існуванні в Україні місцевого самоврядування, а з іншого – органи місцевого самоврядування були наділені функціями державного органу.

Статтею 2 Конституції УРСР було передбачено, що система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування.

На той час це відповідало редакції ст. 2 Конституції 1978 р., якою було встановлено: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів” [2].

У ст. 3 Конституції УРСР 1978 року було визначено, що організація і діяльність Радянської держави будується у відповідності з принципом демократичного централізму – обов’язковістю рішень вищестоящих органів для нижчестоящих.

Незважаючи на це, сам факт прийняття Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” в редакції 7 грудня 1990 р. був доленосним для формування системи місцевого самоврядування в Україні, адже саме ним було введено термін місцевого самоврядування, визначено основні принципи його побудови, головні серед яких – самостійність і незалежність Рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, економічної і фінансової самостійності території, самофінансування і самозабезпечення, оптимальної децентралізації.

Суттєвим нововведенням даного Закону є питання економічної самостійності органів місцевого самоврядування, де ст. 10 встановлювалось, що сільські, селищні, міські ради самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети місцевого самоврядування [4].

Іншою важливою нормою Закону стало введення поняття “нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя”, яке в подальшому відіграло важливу роль у забезпеченні мінімальними фінансовими ресурсами територіальних громад різного достатку з метою збалансованого їх вирівнювання, проте питання справедливого розподілу фінансових ресурсів з центру на місця і на місцях і сьогодні є предметом складної дискусії.

Ще одним еволюційним стрибком у розвитку місцевого самоврядування стала норма закону, яка не передбачала окремо посаду голови виконкому, Голова ради був одночасно і головою виконкому. Саме цей недовготривалий досвід «двовладдя» на рівні місцевого самоврядування надовго «сформував» негативний підхід до принципу призначення керівника органу місцевого самоврядування.



Іншим “дороговказом” віх змін Конституції в частині місцевого самоврядування стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р., яка проголосила, що влада в Україні має будуватись за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Подальші еволюційні зміни в системі місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади були зумовлені необхідністю швидкого і ефективного налагодження процесу керівництва країною, так як після скасування “шостої статті” Конституції про керівну роль комуністичної партії і вищезгаданого Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” структура державної влади захиталась, а вертикаль чіткої виконавчої влади фактично виявилась порушеною.

3-й етап. Березень 1992 р. – 26 червня 1994 р. (від прийняття Законів України “Про Представника Президента України” та “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” до обрання голів Рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих Рад всіх рівнів і скасування місцевих державних адміністрацій).

Одним із перших законів, що вніс на розгляд Верховної Ради Президент Леонід Кравчук, став проект Закону “Про Представника Президента України”, який було прийнято 5 березня 1992 р. З його прийняттям Президент розпочав вибудовувати виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, на яких було покладено функції здійснення державної виконавчої влади і контролю органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними функцій, делегованих державою. Згідно з Законом Представник Президента був найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі, він здійснював загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, забезпечував виконання районного та обласного бюджетів, контролював дотриманням Конституції та законодавства.

26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, якою крім суті було змінено й назву: “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”.

Вказаним Законом було передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних Рад Представникам Президента. Головним елементом вказаного етапу було те, що на районному і обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Вказаними заходами вдалося стабілізувати механізм державного управління, але основним недоліком такої структури влади стала відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом.

Результатом аналізу недоліків стало прийняття Закону України від 3 лютого 1994 р. “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, яким було скасовано інститут місцевої державної адміністрації, Голови рад усіх рівнів обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а замість державних адміністрацій у районах і областях знову відновлювалися виконкоми.

Саме на цьому етапі вперше гостро постали питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розмежування місцевих та державного бюджетів і саме цей етап став важливим надбанням, досвід якого був реалізований у новій Конституції України.

4-й етап. 26 червня 1994 р. – 8 червня 1995 р. (від обрання нового складу місцевих Рад народних депутатів до дня підписання Конституційного Договору, за яким в Україні знову утворювались місцеві державні адміністрації, правда, у дещо зміненому вигляді).

Ліквідацією інституту Представників Президента в областях і районах з червня 1994 року в Україні вертикаль державної виконавчої влади була порушена, що відповідно дало поштовх до розроблення нового по суті інструменту, який повинен був регулювати процес управління державою на рівні місцевої влади, і саме таким інструментом став проект конституційного закону “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”.

5-й етап. 8 червня 1995 р. – 28 червня 1996 р. (від дня підписання Конституційного Договору до дня прийняття українським парламентом нової Конституції України).

Результатом обговорення вищевказаного конституційного закону стало підписання Конституційного Договору, який було поставлено навіть дещо вище Конституції України, тому що і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватись лише в частині, що не суперечила цьому Договору. Вказаним Договором встановлювалась нова система органів



державної виконавчої влади на місцях у вигляді місцевих державних адміністрацій. Крім цього, на виконання Конституційного договору 21 серпня 1995 р. було видано Указ Президента України “Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію”, 30 грудня 1995 р. Указ Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад”.

Звичайно, Конституційний Договір не вирішив всі проблемні питання функціонування державної влади на місцях, але в Україні була відновлена вертикаль державної виконавчої влади та підвищилась саме адміністративна дисципліна щодо управління територіями з боку Києва, і саме факт прийняття Конституційного Договору став тим каталізатором, який пришвидшив процес прийняття нової Конституції України.

Проекти Конституції, що розроблялися з 1995 р. і опиралися на Конституційний Договір, передбачали посилення впливу Президента і обмеження впливу парламенту. 28 червня 1996 р. Верховна Рада України прийняла нову Конституцію України.

6-й етап. Від 28 червня 1996 р. (початок розробки і прийняття нового законодавства про організацію місцевої влади на основі норм нової Конституції України).

З прийняттям Конституції України, ст. 7 якої встановлювала, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, розпочався новий етап еволюційного розвитку місцевого самоврядування в Україні [1].

Закон України “Про місцеве самоврядування” визначив сутність місцевого самоврядування досить чітко, а саме, що це є “гарантоване державою право і реальна можливість територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [3].

У ст. 3 Європейської Хартії про Місцеве самоврядування визначено, що: “Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення ” [5].

Приклад України показує, що “на місцевому рівні існують різні суб’єкти публічної влади, зокрема територіальні громади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, кожний з яких має комплекс своєрідних функцій. Функції органів місцевого самоврядування спрямовані на задоволення інтересів членів локальних громад і тому мають громадянський характер. Певне коло функцій, делегованих органам місцевого самоврядування державою, відрізняється державним характером” [6, с. 32].

Місцеве самоврядування і державна влада в Україні тісно пов’язані між собою, у них загальне джерело – влада народу. Хоча суб’єкти місцевого самоврядування не входять у систему державної влади, вони не існують ізольовано від органів, що їх здійснюють, зводячи свою діяльність на принципах об’єднання місцевих і загальнодержавних інтересів. До того ж “органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади” (ст. 16 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) [3].

Аналізуючи зміст саме цієї статті, можна дійти висновку, що поняття “реальна здатність” досить тісно перетинається з поняттям “повноваження” та “компетенція”, без наявності яких реально виконати поставлені громадою завдання неможливо.

Конституція України стала Основним Законом, і з її прийняттям потребували узгодження інші нормативно-правові акти, що регламентували діяльність як місцевих органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Одним з таких нормативно-правових актів був проект Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Слід зауважити, що розділ про місцеве самоврядування в кожному із проектів Конституції був досить дискусійним, так як до вказаного розділу було подано багато пропозицій з боку науковців і правників. В результаті діалогу були опрацьовані проекти Асоціації міст України та Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування, пропозиції яких стосовно багатьох позицій були враховані парламентаріями при прийнятті



21 травня 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування”, який і на сьогодні є тим дороговказом, яким керуються органи місцевого самоврядування в Україні.

Навіть сьогодні однією з головних проблем, що вимагає вдосконалення, є міжбюджетні відносини та фінансування місцевого самоврядування. Достатнє економічне і фінансове забезпечення самоврядування неможливе без великомасштабної бюджетної реформи, яка полягає в децентралізації міжбюджетних відносин. Свого часу Президент України Леонід Кучма відніс до ключових завдань бюджетної реформи “забезпечення гарантованої мінімальної доходної бази місцевих бюджетів, запровадження таких механізмів, які зацікавили б регіональну владу в зміцненні місцевих фінансів” [9, с. 2].

Система, на якій базується формування фінансових ресурсів, що надаються місцевим органам влади, повинна мати достатньо диверсифікований і постійний характер” [7, с. 5].

Звичайно кожний історичний етап реформування системи місцевої влади та місцевого самоврядування в Україні відповідав тим об’єктивним і суб’єктивним умовам, у межах якого він протікав, але незважаючи ні на що місцеве самоврядування продовжувало розвиватись і напрацьовувати емпіричний матеріал. З прийняттям Закону України “Про місцеве самоврядування” робота з вдосконалення законодавства у вказаній сфері не зупиняється і постійно оновлюється в тому числі і завдяки активній участі асоціацій місцевого самоврядування, інших місцевих громадських ініціатив у створенні нових форм локального самоврядування.

Проблеми конституційно-правового регулювання організації і функціонування місцевої влади в умовах розбудови незалежної України дуже важливі. Необхідно щоб їхнє вирішення було надійним консолідуючим чинником демократичного конституційного ладу, так як нехтування ними призведе до дестабілізації і гальмування успішного розвитку держави.

Отже, за роки незалежності України місцеве самоврядування пройшло декілька етапів реформування, що спричинило кардинальну зміну законодавства, але, на жаль, адміністративно-територіальні одиниці так і не мають реальних та конкретних важелів впливу на поліпшення соціально-економічної ситуації і досі знаходяться в умовах постійного дефіциту ресурсів. Саме це сьогодні і спричиняє недовіру людей до місцевих органів влади.

Розв’язання цих та багатьох інших проблем дозволить практично вирішити широке коло організаційних, кадрових, правових, фінансових та інших питань, забезпечивши цим досягнення поставлених цілей в процесі проведення реформ у країні.

Список використаної літератури

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Конституція УРСР // ВВР УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268 (із змінами та доповненнями: ВВР УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 624; – 1990. – № 45. – Ст. 606; – 1991. – № 19. – Ст. 233; 1991. – № 26. – Ст. 294; 1991. – № 35. – Ст. 467; 1991. – № 33. – Ст. 445; Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 619; – 1992. – № 4. – Ст. 12; 1992. – № 20. – Ст. 271; 1992. – № 33. – Ст. 473; 1992. – № 35. – Ст. 507; 1992. – № 35. – Ст. 514; 1992. – № 49. – Ст. 607; 1992. – № 49. – Ст. 671; 1993. – № 2. – Ст. 6; 1993. – № 9. – Ст. 60; 1993. – № 27. – Ст. 284; 1993. – № 47. – Ст. 436; 1994. – № 16. – Ст. 92; 1994. – № 16. – Ст. 92; 1994. – № 26. – Ст. 202; 1994. – № 40. – Ст. 361; 1995. – № 5. – Ст. 31; 1995. – № 42. – Ст. 303.
3. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 // www.rada.kiev.ua.
4. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування: Закон України від 7.12.1990 // www.rada.kiev.ua.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – Ст. 90-94.
6. Деля Ю. Компетенційні спори: причини та шляхи їх подолання // Право України. – 2000. – № 6. – С. 32.
7. Василяшко М. Самоврядні “хлопчики для биття” // Голос України. – 2000. – № 221. – С. 5.
8. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Навч. посіб. – К., 1997.
9. Шевчук Ю. Роботи вистачить усім // Голос України. – 2000. – № 228. – С. 2.

Надійшла до редакції 28.11.2011

