

УДК 35.072: 94(477.6)

Ю. П. Козаченко

аспірант  
Класичний приватний університет

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті обґрунтовано основні напрями становлення інституту місцевого самоврядування та виокремлено нові напрями подальшого розвитку. Зроблено аналіз історичного розвитку інституту місцевого самоврядування, досліджено теорії та ідеї.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальні громади, децентралізація влади.*

Ідеї місцевого самоврядування ґрунтуються на давніх самобутніх і самоврядних традиціях українського суспільства, які беруть свої витoki ще із часів існування територіальної сусідської громади. Місцеве самоврядування розвивалося в різних формах і під впливом різноманітних факторів.

Так, ідея природного права зародилась у давні часи в античному світі. На зміну приходили нові вчення, які у більшості захищали інститут місцевого самоврядування. З'являється громадсько-господарська теорія, згідно з якою місцеве самоврядування є частиною держави, за нею визнавали окремі функції, коло яких теорія намагалася визначити.

У ХІХ ст. був зроблений значний крок на шляху до формування правової держави цивілізованого світу, який супроводжувався зміцненням централізованої влади буржуазних держав, значним розширенням кола діяльності держави в інтересах захисту свобод громадян і громадськості. Одночасно виникла нагальна необхідність делегування (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням.

Ідеї державницької теорії місцевого самоврядування суперечили громадсько-господарській теорії. Згідно із цією теорією частина державної влади має бути передана на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування в контексті державницької теорії представлені як органи державного управління, складова держави, яка ніяких самостійних справ не може мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність.

Отже, одним із завдань дослідження було простежити шлях становлення самоврядування в Україні. Для цього треба було зіставити дані з різних джерел. Такими джерелами є роботи А. Ткачука "Місцеве самоврядування: світовий та український досвід", "Історія держави і права" під редакцією А. Рогожина і В. Медведчука, "Консти-

туційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування". Дечим відрізняється від інших точок зору О. Субтильних на розвиток українського самоврядування. Конституція фактично поклала кінець пошукам варіантів місцевого самоврядування в Україні, який був позначений численними суперечностями, а то й протилежними підходами щодо того, бути чи не бути місцевому самоврядуванню і яким воно, повинно бути.

Місцеве самоврядування в Україні ще, на жаль, не стало рушійною силою, яка могла б прискорити демократичне відновлення нашого суспільства, поглибити розпочаті соціально-економічні реформи й розбудити творчу ініціативу мільйонів громадян. Однак у численних українських містах з'явилися громадські ознаки, які свідчать: самоврядні форми суспільно-політичного та господарського життя вже приходять на зміну жорсткій централізації влади й державному тиску. Виникає необхідність побудувати чітку вертикаль виконавчої влади, створити умови, які забезпечили б системний підхід до вирішення завдань, що нарізали в соціально-економічному розвитку регіонів і міст, вдосконалити добір та підготовку управлінських кадрів, здатних розуміти і діяти творчо, нестандартно.

Необхідність реального місцевого самоврядування в Україні – це умова його демократичного розвитку, яка служить важливою гарантією проти відродження тоталітарного режиму. Його визнають такою формою управління місцевими справами, що найбільш повно відповідають ринковій економіці та політичному плюралізму, тобто ознакам, які характеризують громадянське суспільство й правову державу.

**Мета статті** – обґрунтувати основні напрями становлення інституту місцевого самоврядування та виокремити нові напрями подальшого розвитку.

Місцеве самоврядування є однією з давніх традицій Української держави. Його коріння виходить з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община

влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів [1].

З часів Київської Русі набуває розвитку громадське самоврядування. Його основою є виробничі та територіальні ознаки: громади, що самоврядувались, формувалися на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадське самоврядування розвивалося на основі звичаєвого права, а його елементи виявлялися у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом сільського – сільська громада (верв), що об'єднувала жителів сіл, мала землю в своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою.

У Середньовіччі міста в Україні за своїм політико-правовим статусом поділялися на державні, приватні та церковні. У перших існувала державна адміністрація на чолі зі старостою (вона відала заміром, центральною частиною міста і приписаними селянами з навколишніх сіл, опікалася питаннями оборони, збирала податки). Міську громаду представляв війт. Компетенції війта та старости розмежовувалися. У приватних містах війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи навіть відстоюючи їх у суді.

До кінця XIII ст. збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі [2]. Важливим кроком у розвитку самоврядування не тільки в Україні, але й у всій Європі було поширення магдебурзького права – права міст на самоврядування. Це приводило до економічного зростання регіонів. У 1374 р. таке право дістав Кам'янець на Поділлі, в 1390 р. – Берестя, а далі – цілий ряд інших міст. У кінці XV ст. магдебурзьке право отримав Київ [3].

Суть магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани склали громаду із власним судом і управою.

Воно регулювало такі сфери:

- порядок виборів;
- функції органів самоврядування, суду, купецьких об'єднань, цехів;
- питання, пов'язані з торгівлею, опікою, спадкуванням;
- покарання за злочини;
- нерівність у правах, залежно від статі, походження, віросповідання [3].

На жаль, у 1831 р. українські міста були позбавлені права на самоврядування. Магдебурзьке право було ліквідовано Указом Миколи I. У Києві воно було ліквідоване 23.12.1835 р. Після цього в Україні тривало формування загальноімперських органів місцевого самоврядування. У 1838 р. Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників.

У 1870 р. була здійснена реформа місцевого самоврядування, яка передбачала створення міських дум та їх виконавчих органів – управ, на чолі з міським головою, а 16.06.1870 р. було прийняте Містове Поло-

ження Олександра II. Згідно з ним, виборче право (активне і пасивне) надавалось кожному жителю міста, якщо він був російським підданим віком від 25 років та володів у межах міста будь-яким нерухомим майном [4].

Нове Земське Положення фактично не мало зв'язку з ідеєю самоврядування. Воно позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян, які володіють у волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. По суті, принцип виборності управ було знищено.

Практичні проблеми конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні виникали, головним чином, під час його становлення конституційною державою. Перша спроба такого становлення належить до часів козацької держави, де була ідея децентралізації та створення Конституції П. Орликом у 1710 р. У цій Конституції в характерних для того часу формулах узагальнено практику місцевого самоврядування та встановлено норми поведінки. Зрозуміло, що тодішнє місцеве самоврядування не можна порівнювати із сучасним, але фактом є те, що Конституція 1710 р. приділяє йому увагу [5, с. 17].

Із часом практичні проблеми конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні виникли у зв'язку з формуванням конституційної системи УНР. В Універсалах Української Центральної Ради (1917–1918 рр.), які заклали основи української державності, значну увагу приділено питанням місцевого самоврядування як складової нового демократичного конституційного ладу. Центральною Радою всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. Водночас чи не в усіх зазначених та багатьох інших документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному урядові. Певну чіткість і можливі перспективи, які могло мати місцеве самоврядування в Українській Народній Республіці, вносить її Конституція, ухвалена 29.04.1918 р. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі, волості й громади, а їхні відносини будувалися на принципі децентралізації. Проте в умовах громадянської війни ці наміри не були реалізовані [5, с. 17].

У радянській науці та практиці термін "міське самоврядування" до кінця 80-х рр. не вживали. Тільки на початку 1990 р. під впливом перебудови був прийнятий Закон СРСР "Про загальні принципи місцевого самоврядування і господарства в СРСР". Відповідно до нього, система місцевого самоврядування включала Ради народних депутатів і органи територіального громадського самоврядування. При цьому Поради визначалися як головна інстанція цієї системи. Разом з тим вони залишилися елементом централізованої системи органів державної влади, де продовжував діяти принцип демократичної централізації. Зміни в законодавстві про місцеві Ради не були підкріплені відповідними поправками в Основному Законі – Конституції [4].

Початок реальної побудови місцевого самоврядування в Україні було покладено прийняттям Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила розподіл влади за демократичним принципом на законодавчу, виконавчу і судову. Відповідно місцеві Ради можуть бути тільки недержавними представницькими органами місцевого самоврядування. А вже 07.12.1990 р. Закон УРСР "Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування" проголосив демократичні принципи місцевого самоврядування [5].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Звичайно, після цих виборів місцеві ради по всій Україні залишилися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та у деяких регіонах місцеві ради або вже не були комуністичними, або мали у своєму складі численні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись як партійного, так і державного патронату над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення [6].

Від грудня 1990 р. до 1992 р. в Україні діяла перша редакція Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" [6], а 09.04.1990 р. був прийнятий Закон СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР", основною ідеєю якого було переведення місцевих Рад з режиму єдиного державного керівництва в режим місцевого самоврядування.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16.07.1990 р., проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу й судову. Проте реальний розподіл влади розпочався із введенням в Україні поста Президента. Після виборів Президента 01.12.1991 р. почалися внесення змін і доповнень до Конституції, відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 р., у лютому-березні, були прийняті два нових закони "Про представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Нову редакцію Закону про місцеве самоврядування було ухвалено 26.03.1992 р. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним наслідком введення документа стало те, що на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і набували характеру виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція Закону "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування" ліквідувала підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту представників Президе-

нта мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації із широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями [5].

Але основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом.

Новообрана Верховна Рада у червні 1994 р. приймає нову редакцію Закону "Про формування місцевих органів влади і самоврядування". Цим нормативним актом вертикаль державної виконавчої влади було зруйновано і наділено ради всіх рівнів виключно функціями органів місцевого самоврядування. На голів цих рад та очолювані ними виконкоми Закон поклав здійснення делегованих повноважень виконавчої влади і підпорядкував їх Кабінету Міністрів України та відповідному голові виконкому ради вищого рівня. За таких умов Президент України практично втратив контроль над регіонами. З метою відновлення президентської вертикалі в областях і районах Леонід Кучма Указом "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях" підпорядкував собі голів виконкомів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських та їх районних рад [7].

Вже 08.06.1995 р., відповідно до Конституційного договору, функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування були знову розділеними. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу вгору аж до рівня Президента України. Договір передбачав тільки один первинний рівень самоврядування – село, селище, місто. В областях, містах Києві і Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями.

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади; місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, були закладені передумови для формування двох управлінських проблем:

- проблеми делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- проблеми правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними [8].

Подальший розвиток самоврядування в новітній історії України пов'язаний з ідейними суперечностями політичних сил у країні, які заглиблюються економічною кризою. Але все ж компроміси були знайдені і 21.05.1997 р. був прийнятий Закон України "Про місцеве самоврядування". Але тепер, на відміну від попередніх, він уже підкріплений і захищений Конституцією України 1996 р., що дає можливість сподіватися тільки на подальше закріплення і здійснення принципів самоврядування на практиці.

У Законі було розкрито принципи здійснення місцевого самоврядування (ст. 4), дано характеристику елементів системи місцевого самоврядування, зокрема його органів та посадових осіб (ст. 5). Цей Закон передбачив на рівні областей і районів механізм делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Так, відповідно до ст. 44 Закону районні й обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям чітко визначений перелік повноважень [9].

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 [10].

До системи місцевого самоврядування входили сільські, селищні, міські Ради народних депутатів і їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян. Територіальну основу місцевого самоврядування становили сільрада, селище, місто, а органами місцевого самоврядування були відповідні Ради народних депутатів. З метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків органи місцевого самоврядування могли об'єднуватись в асоціації, інші форми добровільних об'єднань.

Поряд з місцевим самоврядуванням Закон виділяв регіональне самоврядування, основу якого становили район і область. Структура влади в Україні змінилась за новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28.06.1996 р.

Таким чином, Україна пройшла досить складний шлях розвитку системи місцевого самоврядування як однієї з основних ланок побудови правової й демократичної держави – держави суспільної злагоди та народного самоуправління. У подальшому при розробці нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування й суддівської системи розробникам варто було б враховувати багатовіковий досвід України.

Історія місцевого самоврядування в Україні дає ключі до розуміння багатьох сучасних проблем цього інституту в нашій державі. Існуючі сучасні суперечності у відносинах між органами місцевого само-

врядування та органами державної виконавчої влади є неминучими, бо тією чи іншою мірою вони існували протягом усієї історії місцевого самоврядування в Україні. Такі суперечності можуть бути введені в русло нормальних ділових відносин шляхом чіткішого розмежування повноважень між цими органами, надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно визначати джерела наповнення своїх бюджетів, достатніх для виконання їхніх функцій.

Розвинуте місцеве самоврядування в Україні має, зрештою, стати основою демократичного ладу в нашій країні. На жаль, за цей період хотілося і можна було б зробити більше для того, 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 і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування.

Отже, місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови оптимального поєднання безпосередньої і представницької демократії. Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

В Україні до цих органів належать сільські, селищні, міські Ради, що складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а також районні та обласні Ради, встановлюючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Сільські, селищні та міські ради називають вторинним суб'єктом самоврядування, вони підзвітні та підконтрольні територіальним громадам. Ради вирішують усі питання, які стосуються місцевих інтересів і потреб територіальних колективів і, відповідно, наділені повноваженнями в межах компетенції територіального колективу.

Їх юридичне призначення й функції множинні:

- вони є самоврядними органами, створеними територіальними громадами для вирішення й управління справами громад;
- вони виступають і як органи державної виконавчої влади, здійснюючи делеговані їм державою повноваження;
- разом з тим вони господарські суб'єкти, які реалізують від імені населення адміністративно-територіальних одиниць повноваження власника щодо ефективного управління, використання та розпорядження належного їм комунального майна.

Конституція України радикально змінила природу цих Рад: вони визнаються представницькими органами місцевого самоврядування.

Це означає, що вони припинили бути ланкою державного механізму й не входять до системи органів державної влади. Ради

піднаглядні їм у питаннях дотримання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій, а також підконтрольні з питань здійснення делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Таким чином, можна виділити п'ять груп питань, які, відповідно до Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування", правомочні розглядати й вирішувати сільської, селищної та міської ради:

1. Питання самоорганізації Ради і формування її органів.

2. Питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування.

3. Питання економічного й соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю.

4. Здійснення контрольних функцій.

5. Інші питання.

Отже, виборні органи місцевого самоврядування характеризуються тим, що вони: обираються населенням, безпосередньо йому підзвітні та підконтрольні; висловлюють інтереси і в своїх діях виступають від імені відповідної територіальної громади, підкоряючись тільки Закону.

Аналіз процесу становлення незалежної України, її існування свідчить про хаотичний і суперечливий характер. Таким чином, за 1991–1996 рр. були реалізовані п'ять різних моделей публічної влади на регіональному та місцевому територіальних рівні, а з прийняттям Конституції України закріплена поліцентристська система влади, що передбачає в області та в районі органи влади; різні за своєю природою, – обласні, районні, місцеві державні адміністрації та районні, обласні ради. Такий поліцентризм влади продемонстрував низьку ефективність управлінської діяльності та практично не зустрічається в демократичних суспільствах. Основними недоліками існуючої в Україні системи територіальної організації влади є:

- висока централізація влади;
- неефективна організація публічної влади на регіональному рівні;
- неефективне місцеве самоврядування;
- нерациональна система адміністративно-територіального устрою України;
- низька ефективність функціонування інститутів державної і муніципальної служб.

Існуючі недоліки в системі місцевого самоврядування зумовили необхідність прийняття політичної реформи, яка докорінно має змінити існуючу систему влади. Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування повинні передбачити такі пріоритетні напрями:

- оптимізація системи публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях шляхом ліквідації райдержадміністрацій та передача їх функцій і повноважень районним радам (їх виконавчим комітетам) і заміна функцій облдержадміністрацій;
- становлення територіальної системи місцевого самоврядування – формування

адміністративно-територіального одиниць – "громад";

- удосконалення організації та функціонування системи місцевого самоврядування;
- упровадження нової моделі місцевого самоврядування в громадах;
- наближення надання адміністративних і громадських послуг їх споживачам у населених пунктах, які входять до складу громад;
- законодавче визначення місця й ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування, їх виняткових повноважень;
- освіта в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – міліції місцевого самоврядування;
- зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування [1].

Місцеве самоврядування сприймають як складову системи державної влади, а не як інститут, необхідний для задоволення індивідуальних і групових інтересів та потреб. Низький рівень соціальної активності індивідів, відсутність громадських об'єднань або їх недосконалість компенсуються надмірним втручанням у суспільні відносини з боку інститутів державної влади.

Одержавлення соціальних процесів перешкоджає формуванню громадської ініціативності. У сучасному суспільстві держава не повинна претендувати на монополію у вирішенні регіональних проблем і має сприяти розвитку самоврядної активності місцевого населення. Система місцевого самоврядування повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення й цілеспрямованих зусиль і підтримки з боку держави. Справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи місцевих жителів. Розвиток громадянського суспільства супроводжується звуженням сфери впливу держави й розширенням самоорганізації та самоврядування.

Місцеве самоврядування є виразом самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян; засобом включення населення в сучасні демократичні процеси, що виховує почуття відповідальності та громадянськості. Завдяки громадянській активності місцеве самоврядування повинно виступати захисною реакцією на конкретне порушення індивідуальних прав. Самоврядування передбачає не стільки поголовну участь у ньому членів самоврядної спільноти, скільки найбільш повне відбиття потреб самоврядної спільноти самою спільнотою, яка створює для цього органи управління, свободу дій яких не обмежено зовні.

Підвищення політичної активності первинної ланки самоврядування відбувається дуже повільно, незважаючи на стрімкий процес комерціалізації політики, зростання впливу бізнес-структур шляхом лобювання власних інтересів на місцевому рівні. Місцеве самоврядування потрапляє в патову ситуацію, будучи головним інститутом, що реалізує інтереси територіальних громад, воно не отримує імпульсів від незацікавлене-

ного суспільства для наповнення змістом своєї діяльності. Відбувається постійний переділ сфер впливу та власності комерційними структурами на локальному рівні, залишаючи поза межами цього процесу територіальні громади. Зазвичай це відбувається незаконним шляхом без відома громадськості. Виходить, що інертність місцевої спільноти в місцевому самоврядуванні призводить до розпорошення й так мізерних власних ресурсів.

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є те, що вона не знає практики прямої нормотворчості, в Україні закріплена місцева ініціатива, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості. Місцева ініціатива є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Місцеві вибори – форма прямого народовладдя, за якою шляхом таємного голосування формуються органи місцевого самоврядування. У системі місцевого самоврядування загальні збори є формою залучення громадян до здійснення різноманітних управлінських функцій. Цей інститут виховує правосвідомість, політичну культуру і громадянську активність широких мас. Основною метою стратегічного планування розвитку громади є вироблення місцевих соціально-економічних стратегій на тривалий період для посилення економічної позиції міста та покращення рівня життя його мешканців.

Основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади та нова якість адміністративних послуг населенню. Результатом реформи має стати:

- зменшення регіональних диспропорцій та кількості депресивних територій громад;
- зростання матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад;
- створення умов для розвитку територіальних громад та самодостатні, дієздатні, конкурентноспроможні інститути народовладдя на місцях;
- підвищення якості життя громадян України.

Саме такі результати повинні відчувати люди. Кожен етап реформи буде відбуватися за активної участі місцевих громад. Тільки з розвитком самоорганізації населення, підвищенням ролі громад посиляться їх вплив на підвищення якості послуг, що надає місцева влада. На жаль, хоча в Конституції й закріплений високий статус територіальних громад, на сьогодні в Україні зберігається дуже консервативна, пострадянська версія організації місцевого самоврядування. Це коли територіальні громади потенційно мають права, але не мають можливостей їх реалізувати. Територіальні громади були практично усунуті від розробки місцевих бюджетів та програм територіального розвитку. Права територіальної громади відстоюють та захищають депутати різних рівнів.

І саме реформа місцевого самоврядування сприятиме максимальному розкриттю місцевих ініціатив, може й повинна стати рушійною силою нової хвилі модернізації

нашої країни. Реформа місцевого самоврядування невідворотна. Державні службовці мусять бути проєктувальниками демократичних перетворень на місцевому рівні. Тільки впровадивши цю реформу, Україна почне рухатися в правильному напрямі.

**Висновки.** Представлений історичний екскурс, який, звісно, не претендує на повноту й безперечність висвітлення цього питання, тим не менше, дає можливість зробити висновки про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні. Акумуляючи досягнення світової науки в процесі розробки теорій місцевого самоврядування та практичної організації самоврядного управління, історичні надбання національного розвитку самоврядних інституцій, сучасні розробки вітчизняних учених та вже існуючу нормативно-правову базу, можна цілком впевнено стверджувати, що в Україні сформувався основні засади місцевого самоврядування, які мають важливе значення для розбудови демократичних засад українського суспільства.

Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування місцевої влади в умовах будівництва незалежної України особливо важливі. Належне їх вирішення має стати надійним консолідуючим фактором демократичного конституційного ладу. І, навпаки, нехтування ними може перетворити це регулювання на дестабілізуючий фактор, що гальмує успішний розвиток держави. Місцеве самоврядування поступово входить у політично-правове життя Українського народу.

Велике значення становлення самоврядування має історичний досвід і формування ідей самоврядування протягом численних століть. Ці традиції відобразилися в Конституції та Законі України "Про місцеве самоврядування". Закон визначає місцеве самоврядування як один із головних інститутів подальшого розвитку демократичних процесів. Водночас процес розвитку місцевого самоврядування в нас проходить не легко. Принцип – центр для регіонів – ще не став домінуючим. Головне – життєво необхідно вдосконалити законодавство: розробити і прийняти Муніципальний кодекс; Закони "Про комунальну власність", "Про муніципальну міліцію", "Про територіальні громади", "Про місцеві податки і збори". Після цього необхідно вирішити багато базисних соціально-економічних проблем регіонів. А розвиток регіонів, як відомо, запорука стабільності і процвітання держави в цілому.

За минулі роки місцеве самоврядування пройшло кілька етапів реформування, зміни законодавчих актів. Але регіони так і не отримали необхідного впливу на поліпшення соціальної ситуації й досі перебувають у ролі тих, хто постійно просить гроші. Звідси недовіра людей до місцевих органів влади.

Для цього в регіонах необхідні такі повноваження, які дали б можливість вирішувати всі організаційні, кадрові, правові, фінансові питання, забезпечивши цим успіх проведення реформ у країні.

Проведення політичної реформи та реорганізація органів місцевого самоврядуван-

ня сьогодні повинна стати наріжним каменем. Усе це повинно закласти основи подальшого розвитку місцевого самоврядування відповідно до принципів демократії і законності, стандартів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування.

### Список використаної літератури

1. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1997. – Ж. – С. 52–67.
2. Гурбик А. О. Вікові традиції й самоуправління міст середньовічної України / А. О. Гурбик // Актуальні проблеми міст та міського самоврядування (історія і сучасність) : тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне, 1993. – С. 13–15.
3. Кісельчик В. Про надання українським містам у ХІУ–ХУП ст. магдебурзького права / В. Кісельчик // Право України. – 1996. – № 9. – С. 82–84.
4. Голець В. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Чернігові [Електронний ресурс] / В. Голець. – Режим доступу: [http://www.gorod.cn.ua/print/news\\_3511.html](http://www.gorod.cn.ua/print/news_3511.html).
5. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Питання теорії та практики / А. А. Коваленко. – Київ : Довіра, 1997. – 181 с.
6. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23 липня). – Ст. 141.
7. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. // ВВРУ. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992 р. // ВВРУ. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
9. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 68–77.
10. Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. – 1997. – № 11. – С. 45–56.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z970280.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html).
12. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. – 1998. – № 7. – С. 63–79.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2015.

### Козаченко Ю. П. Становление и развитие института местного самоуправления в Украине

*В статье обоснованы основные направления становления института местного самоуправления и выделены новые направления дальнейшего развития. Представлен анализ исторического развития института местного самоуправления, исследованы теории и идеи.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальные объединения, децентрализация власти.

#### **Kozachenko Yu. Formation and Development of Local Government Institute in Ukraine**

*Historical overview that enables to draw conclusions about the deep historical traditions of local government in Ukraine has been presented. Accumulating achievements of world science in the development of theories of local government and practical organization of self-management, historical heritage of national development of self-governing institutions, current development of domestic scientists and the existing laws and regulations we can prove that in Ukraine the basic principles of local self-government have been formed. These principles are essential to building democratic foundations of Ukrainian society.*

*It's been proved that over the years local government has passed several stages of reform, legislation change. But the regions have not received the necessary influence to improve the social situation and are still in the role of those who constantly ask for money. Hence, it caused the distrust of people to local authorities.*

*The main drawbacks of the existing system of territorial organization of power in Ukraine are the following: high centralization of power; inefficient organization of public authorities at regional level; inefficient local government; irrational system of territorial units of Ukraine; low efficiency of the institutions of state and municipal services.*

*It is proved that a fundamental reform must be the empowerment of communities, decentralization of power and a new quality of administrative services. The result of reform should be the following: reduction of regional disproportions and the number of depressed territorial communities; increase in material and financial security of local communities; creating conditions for the development of local communities and self-sufficient, capable, competitive institutions of local democracy; improving the quality of life of citizens of Ukraine.*

*It is emphasized that the regions are in need in the power which would enable to solve all organizational, personnel, legal and financial issues in order to ensure the success of reforms in the country.*

**Key words:** local government, local communities, decentralization of power.