

УДК 352(477)«19»:340.134

Є. І. Бородін

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ (1990-ті рр.)

Висвітлено суперечливий процес законодавчого забезпечення становлення місцевого самоврядування в 1990–1996 рр., який розпочався із запровадження поняття «місцеве самоврядування» й завершився визнанням принципу «місцевого самоврядування» в Конституції України.

Ключові слова: місцеве самоврядування в Україні, органи місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування, історія українського законодавства, публічне управління, місцеві ради.

Освещен противоречивый процесс законодательного обеспечения становления местного самоуправления в 1990–1996 гг., который начался с внедрения понятия «местное самоуправление» и завершился признанием принципа «местное самоуправление» в Конституции Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление в Украине, органы местного самоуправления, система местного самоуправления, история украинского законодательства, публичное управление, местные советы.

Протягом останніх десятиліть в Україні відбувається процес системних змін у політичній системі, до найважливіших з яких належать запровадження й пошук шляхів розвитку місцевого самоврядування. Питання децентралізації публічної влади винесено на порядок денний сучасних реформ, що підвищує актуальність досліджень досвіду діяльності органів влади зі становлення місцевого самоврядування в Україні.

У науковій літературі, присвяченій історичним процесам кінця ХХ ст. в Україні, проблематика, пов'язана з пострадянською трансформацією публічного управління, в ході якого запроваджено місцеве самоврядування, знайшла своє певне висвітлення. В узагальнюючих публікаціях з питань політичної історії України ХХ – початку ХХІ ст. [7; 9], державотворчого процесу 1990-х – 2000-х рр. [1], підготовлених інститутом історії Національної академії наук України, знайшло своє місце висвітлення питання про ухвалення законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Дослідники різних галузей знань аналізують ухвалені в 1990-ті рр. законодавчі акти, присвячені місцевому самоврядуванню. Разом з тим існує потреба щодо поглибленого дослідження процесу створен-

ня та розвитку законодавчих засад місцевого самоврядування в Україні з урахуванням усіх його особливостей.

Метою написання статті є дослідження законодавчого аспекту історії становлення місцевого самоврядування в Україні в 1990-ті рр.: від першої згадки про місцеве самоврядування до конституційного закріплення принципу місцевого самоврядування. Водночас відбулося введення самого поняття «місцеве самоврядування» в політичну сферу, а потім його поступове наповнення змістом. Зазначений процес розпочався наприкінці радянської доби історії України, а свого розвитку набув уже за умов розбудови національної державності.

До початку перебудови у СРСР питання щодо запровадження (або в певному сенсі повернення) терміна «місцеве самоврядування» не мало жодних політичних підстав, що зумовлено жорстко закріпленими ідеологічними постулатами про особливість радянської державності. Навіть у 1986 р. на XXVII з'їзді КПРС основні дискусії точилися стосовно підвищення «ролі та відповідальності місцевих рад у забезпеченні комплексного економічного та соціального розвитку регіонів, у самостійному виконанні завдань місцевого значення», розширенні координаційних та контрольних функцій щодо розташованих на території державних підприємств [8, с. 159]. Ради народних депутатів визнавали «головною ланкою соціалістичного самоврядування народу» [8, с. 159]. Проте жодного натяку на можливість існування в політичній системі СРСР органів місцевого самоврядування до кінця 1980-х рр. в офіційних документах не було.

У Конституції УРСР до осені 1989 р. збережено норму про те, що ради народних депутатів (а це Верховна Рада УРСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські ради) «становлять єдину систему органів державної влади» [5]. 27 жовтня 1989 р. Верховна Рада УРСР внесла зміни до Основного закону, запровадивши узагальнене поняття «місцеві Ради народних депутатів», яке об'єднувало обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські ради, які разом з Верховною Радою республіки становили «єдину систему представницьких органів державної влади УРСР» [13]. Як бачимо, до існуючого визначення додали ознаку місцевих рад як представницьких органів влади, але зберегли їх визначення як державних органів влади.

Досліджуючи процес становлення місцевого самоврядування в Україні радянської доби, необхідно брати до уваги перебіг подій не тільки на республіканському, а й на союзному рівні. У сучасних публікаціях зазначену обставину майже не враховують, хоча вона має важливе значення, щоб розуміти наявні можливості для створення законодавства з питань місцевого самоврядування в Україні. З поглибленням демократичних перетворень у СРСР передбачали, що радянська модель публічної влади стане об'єктом зіставлення з досвідом розвинутих країн, в яких обов'язковим було визнання відокремлення місцевого самоврядування від державної

влади. Сприятлива година для вирішення цього питання настала після втрати комуністичною партією конституційного статусу правлячої.

9 квітня 1990 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який поклав край багаторічному ігноруванню питання щодо можливості визнання в країні іншого ніж марксистко-ленінського підходу відносно сутності та ознак місцевої влади. У той час відбувся рішучий прорив у вирішенні цього питання і поставлено хрест на пануючій майже сім десятиків років концепції організації влади у СРСР, яка набула ознак догми, що не враховувала світового досвіду.

У новому радянському Законі визначено поняття «місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР», під яким розуміли «самоорганізацію громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової основи» (ст. 1) [12]. Наведене визначення свідчило про те, що у квітні 1990 р. на союзному рівні було закріплено усвідомлення того, що місцеве самоврядування є відмітне від державної влади суспільне явище.

Для розвитку запровадженої новації Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» містив поняття «система місцевого самоврядування», яке включало місцеві ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (від комітетів мікрорайонів та селищних й сільських комітетів до вуличних та домових комітетів), місцеві референдуми, збори, сходи громадян (ст. 2) [12]. До того ж новий законодавчий акт, хоча й не містив окремого визначення, ототожнив місцеві ради народних депутатів з поняттям «органи місцевого самоврядування», а в окремій статті Закону визначено, що «основною ланкою в системі місцевого самоврядування є місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи влади» (ст. 3) [12].

Після ухвалення союзного Закону про місцеве самоврядування виникли передумови внесення відповідних змін до Конституції СРСР, у якій навіть у 1990 р. йшлося лише про майбутнє «суспільне комуністичне самоврядування». У 1977 р. у документі закріплено положення про те, що місцеві ради вирішують питання місцевого значення (ст. 146) [4]. 26 грудня 1990 р. до Конституції СРСР включено текст такого змісту: «У системі місцевого самоврядування, крім місцевих Рад народних депутатів, можуть діяти відповідно до законодавства республік органи територіального громадського самоврядування, збори громадян, інші форми безпосередньої демократії».

Складно однозначно оцінити цю подію. З одного боку, в Основному законі СРСР згадують місцеве самоврядування та визнають те, що місцеві ради входять до системи місцевого самоврядування. З іншого – не можна

не помітити, що текстове оформлення такої важливої новації не відповідало потребам як за формою, так і за змістом. Акцент робили не на визнанні місцевого самоврядування, а лише на введенні в законодавче поле деяких форм безпосередньої демократії як складових частин системи місцевого самоврядування. На наш погляд, текст не був позбавлений суперечностей, оскільки він означав, що до системи місцевого самоврядування входять органи громадського самоврядування, до яких додавали ознаку «територіальні».

Запропонований у Законі СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» підхід щодо ототожнення рад з органами місцевого самоврядування без надання їм характеристик органу державної влади не був відповідним чином закріплений у Конституції СРСР. Після всіх змін у союзному Основному законі аж до розпаду Радянського Союзу було збережено норму про те, що ради народних депутатів є органи державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах. А після згаданих вище змін від 26 грудня 1990 р. у тій самій 145 статті Конституції СРСР уміщено два суперечливі твердження: по-перше, ради входять до системи місцевого самоврядування, по-друге, місцеві ради є органи державної влади.

А втім навіть за умов, що в Конституції СРСР не знайшло свого гідного відображення положення про місцеве самоврядування та було збережено застарілу норму про місцеві ради як органи державної влади, значення Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» для України не можна применшувати. Це був перший законодавчий акт, дію якого поширено на територію УРСР і в якому визнано місцеве самоврядування, а місцеві ради згадані виключно в контексті місцевого самоврядування.

Перший законодавчий акт про місцеве самоврядування в УРСР ухвалено того ж року, що й на союзному рівні. Проте розробники документа застосували зовсім інший підхід. 7 грудня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Незважаючи на те, що в назві Закону УРСР спочатку йшлося про місцеві Ради народних депутатів, на першому місці в його тексті винесено місцеве самоврядування. Уже в преамбулі Закону визначали, що місцеве самоврядування є основа демократичного устрою влади в республіці. До того ж цей законодавчий акт характеризували як такий, що «є основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях» [15].

Поняття «місцеве самоврядування в Українській РСР» отримало в Законі таке визначення: «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, на

основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [15]. Навіть перше ознайомлення з цим визначенням викликає низку запитань:

- чому вирішення питань місцевого значення в місцевому самоврядуванні мають здійснювати через державні органи?
- чому місцеве самоврядування здійснюють через громадські органи?
- що вкладають у поняття «громадські органи», які обирають громадяни?

Не ідеалізуючи визначення поняття «місцеве самоврядування» в союзному Законі, доходимо такого висновку, що у спробі знайти власне визначення новому суспільному явищу, розробники документа зробили крок назад. Так, вони повторили з деякими відхиленнями за колегами, що працювали на центральному рівні, формулювання «самоорганізація громадян», «вирішення громадянами усіх питань місцевого значення безпосередньо або через органи, які вони обирають, виходячи з інтересів населення на основі законів та фінансово-економічної бази». Однак невеличке власне доповнення щодо реалізації місцевого самоврядування через державні органи стало свідченням того, що у процесі підготовки Закону не відбулося цілісного теоретичного осмислення проблеми запровадження місцевого самоврядування в Україні. Наочним є факт про неврахування ключового положення, що місцеве самоврядування – відмінна від державної форма публічної влади.

Узявши за завдання в одному законі визначити засади місцевого самоврядування й правовий статус місцевих Рад народних депутатів, автори українського Закону опинилися в більш складному становищі, ніж їх колеги, що розробляли союзний Закон. Останні створили документ без згадки про державну владу, уникнувши безпосередньо в Законі суперечностей, які виявилися згодом у Конституції СРСР. Українські ж розробники із самого початку одночасно законодавчо закріпили як ті положення, що були спрямовані на майбутнє (місцеве самоврядування), так і ті, від яких уже необхідно було б відмовитися (місцеві ради є органи державної влади). Здається, що вони, у порівнянні з авторами союзного Закону, які свідомо не використали застарілу норму Конституції у своєму документі, зробили все навпаки.

У Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. також запроваджено поняття «система місцевого самоврядування», дуже схоже на поняття Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування, місцевого господарства в СРСР». Але замість поняття «органи місцевого самоврядування», яке вже пройшло апробацію в союзному Законі, на перше місце в тексті українського Закону поставлено поняття «державний орган місцевого самоврядування», визначення якого не наведено. У Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР

та місцеве самоврядування» зазначали, що система місцевого самоврядування включає, зокрема, «сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» [15].

Далі визначали, що основною ланкою в системі місцевого самоврядування є місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади. Таким чином, першим у Законі визначили такі формулювання: «рада є представницький орган державної влади» й «рада є державний орган місцевого самоврядування та входить до системи місцевого самоврядування». До того ж у Законі Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» вміщено окремий розділ «Державні органи місцевого самоврядування», у якому висвітлювали порядок формування, функції, компетенції, структуру й форми діяльності рад, виконавчі та розпорядчі органи і навіть не згадували про місцеве самоврядування. Водночас у розділі «Громадські засади місцевого самоврядування» йшлося про місцевий референдум, загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, органи територіальних громад самоврядування.

В останніх розділах Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» вміщено поняття «органи місцевого самоврядування», прямого визначення якого не наводили. Утім у ст. 65 його використовували одночасно з поняттям «державні органи місцевого самоврядування». Зіставлення різних фрагментів тексту Закону дозволяє зробити висновок, що в цьому документі поняття «органи місцевого самоврядування» було більш широким та вміщувало два складники: 1) «державні органи місцевого самоврядування» (ради); 2) органи територіального громадського самоврядування (такі, що обирають на загальних зборах (сходах) громадян або їх представників).

Зазначимо, що в Конституції УРСР, що діяла на той час, навіть після змін від 27 жовтня 1989 р., місцеві Ради народних депутатів (обласні, районні, міські, районні в містах, сільські та селищні) визначали як «представницькі органи державної влади». А про місцеве самоврядування в Основному законі республіки тоді навіть не згадували. Лише 19 червня 1991 р. Верховна Рада УРСР внесла зміни до ст. 134 республіканської Конституції: компетенцію виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів та порядок їх діяльності визначають, зокрема, за Законом «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [11].

Ухвалення в 1990 р. Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», незважаючи на наявні в ньому суперечності, стало ключовою подією в питанні становлення місцевого самоврядування в Україні. Уперше визначено та законодавчо закріплено норми про місцеве самоврядування, систему міс-

цевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, їх компетенцію.

Після набуття чинності першого українського Закону з питань місцевого самоврядування на перше місце постало питання щодо остаточного закріплення принципу місцевого самоврядування в Україні, що передбачало, крім іншого, відокремлення понять «орган місцевого самоврядування» та «орган державної влади». Прискоренню цього процесу сприяла низка факторів, серед яких запровадження інституту президента та розбудова президентської вертикалі влади. Зазначені зміни отримали прискорення після проголошення державної незалежності України.

5 березня 1992 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Представника Президента України», відповідно до якого вирішили питання щодо державної виконавчої влади в областях, районах, містах Києві, Севастополі та районах Києва. З того часу виникла можливість по-новому оцінити статус місцевих рад, відокремити їх від державної влади. Відтоді державну владу на місцях репрезентували представники президента та місцеві державні адміністрації. Правда, у містах, селищах та селах подібних посадових осіб та державних органів не запроваджували, що створювало умови для введення норми стосовно делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування на базовому рівні.

У Законі «Про Представника Президента України» визначено питання відносно органів місцевого та регіонального самоврядування з виконавчою владою. Це опосередковано означало визнання за місцевими радами тільки статусу органів місцевого самоврядування. Основну тезу радянської моделі побудови місцевої влади з визнанням рад як органів державної влади та їх виконавчих комітетів як органів державного управління було відкинуто. У Законі визначали, що представник президента «не має права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування» (ст. 7) [16].

У Законі України «Про Представника Президента України» використовували поняття «органи місцевого та регіонального самоврядування». Що стосується згадки про ради, то вони були лише у словосполученні «голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад». Запроваджено також положення про «делегування повноважень з питань здійснення державних функцій», проте воно стосувалося не органів місцевого самоврядування в цілому, а тільки голів виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад. А самі місцеві представницькі органи називали просто ради, а не ради народних депутатів.

26 березня 1992 р. Верховна Рада України внесла зміни до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», і зазначений законодавчий акт отримав нову назву («Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне са-

моврядування») й суттєво оновлений зміст. Головним результатом проведеної роботи стала відмова від спроб поєднати концептуальні положення радянської моделі та демократичного підходу щодо відокремлення органів державної влади від органів місцевого самоврядування.

За Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» визначено місцеве самоврядування як «територіальну організацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [14].

У варіанті Закону від 1992 р. уже було однозначно визначено термін «орган місцевого самоврядування» (сільська, селищна, міська рада). Таке обмежене коло органів місцевого самоврядування можна пояснити тим, що, крім регулювання питань місцевого самоврядування, в оновленому документі з'явилося нове поняття «регіональне самоврядування». Під регіональним самоврядуванням у Законі розуміють «територіальну самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України» [14]. Наочним є той факт, що новий термін майже дослівно (без використання словосполучення «власної фінансово-економічної бази») повторив визначення терміна «міське самоврядування». Ключовим для розуміння нововведення стало таке положення Закону: «Територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область» [14].

Характеризуючи систему місцевого та регіонального самоврядування, до якої входили ради та їх органи, різні форми територіальної самоорганізації громадян, місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, автори законопроекту застосували поняття «складова частина міського самоврядування» для характеристики районних у місті Рад народних депутатів (ст. 2) [14].

Оскільки наявні дві форми територіального самоврядування (міське та регіональне), то в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» визначено поняття «система місцевого самоврядування» та «система регіонального самоврядування». У редакції Закону від 1990 р. поняття «територіальне громадське самоврядування» замінили на інше – «форми територіальної самоорганізації».

У процесі розв'язання проблем протистояння парламенту та президента перших років історії незалежності України вже остаточно, здавалося б, вирішено питання про те, що місцеві ради є виключно органи місцевого самоврядування, утім воно зазнало перегляду майже через два роки після ухвалення нової редакції закону про ради та місцеве самоврядування.

3 лютого 1994 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», зміст якого був наба-

гато ширшим, аніж його назва. Документ, за яким передбачено ліквідацію посад представників президента та місцевих державних адміністрацій, починався зі статті, яка певною мірою повернула ситуацію радянських часів. У першому абзаці першої статті стверджували, що «органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, міські, районні і обласні Ради», які наділені власною компетенцією, в межах якої мають самостійність у діях [17]. Наочним є повтор того, що вже було визнано. Але у другому абзаці все було змінено: «Обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради одночасно виконують функції органів державної влади. Функції цих рад як органів державної влади визначаються окремим законом» [17]. Нововведення означало, що обласні та районні ради отримали подвійний статус: з одного боку, статус органу місцевого самоврядування, а з іншого – органу державної влади. Привертає увагу та обставина, що в Законі не використовували вже поняття «регіональне самоврядування». До речі, вперше замість словосполучення «Рада народних депутатів» стали використовувати слово «рада» (з маленької літери).

Ухвалення в лютому 1994 р. нового Закону призвело до виникнення розбіжностей із Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» стосовно визначення обласних та районних рад, що було помічено та невдовзі виправлено. 28 червня 1994 р. український Парламент вніс зміни до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», якими розв'язав проблему, відмінивши подвійне тлумачення сутності та функцій обласних і районних рад. Натомість, визнавши всі ради без винятку як органи місцевого самоврядування, законодавець установив, що голови всіх рад та очолювані ними виконавчі комітети «здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади» (ст. 1) [10]. До речі, своєчасне звернення до Європейської хартії місцевого самоврядування дозволило б уникнути подібної ситуації шляхом використання поняття «делегування повноважень».

Неузгодженості між існуючими положеннями Конституції України та Закону «Про державну владу та місцеве самоврядування» стали однією з причин ухвалення Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функції державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (8 червня 1995 р.). Договір містив сьомий розділ «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні», у якому було наведено дещо оновлене визначення терміна «місцеве самоврядування» («гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України») (ст. 47) [3]. Ключовим стало запровадження поняття «територіальні колективи».

У Конституційному договорі реалізовано ідею, уже втілену раніше, щодо розподілу рад на дві групи. Сільські, селищні та міські ради визначено як «органи місцевого самоврядування в селах (сільрадах), селищах та містах» (ст. 49). А обласні та районні ради разом з радами в містах Києві та Севастополі визначено як «представницькі органи в областях та районах» (ст. 53). До того ж до них не застосовували поняття «органи місцевого самоврядування». Зазначимо, що в червні 1995 р. узагалі не використовували термін «регіональне самоврядування». А щодо районних у місті рад застосовували поняття «місцеве самоврядування міст» (ст. 47).

У Конституційному договорі вміщено визначення «особливості організації та функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі» (ст. 46). Слово «Ради» в зазначеному документі завжди використовували з великої літери.

З ухваленням 28 червня 1996 р. Конституції України вперше після закріплення поняття «місцеве самоврядування» в окремому законодавчому акті належним чином відобразили його в Основному законі держави. Нагадаємо, що цього не було зроблено з грудня 1990 р. А на момент «конституційної ночі» тільки в одному місці доповненої Конституції 1978 р. було вміщено лише назву Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів України та місцеве самоврядування». Це був єдиний випадок використання словосполучення «місцеве самоврядування» в українському Конституційному акті, що діяв до червня 1996 р.

У 1996 р. до тексту Конституції України вміщено окремий одинадцятий розділ «Місцеве самоврядування» із семи статей (ст. 140–146), який містив як нові, так і вже апробовані раніше положення. Найбільш помітним стало запровадження нового поняття «територіальна громада» – «жителі села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста», яке раніше навіть не згадували. У попередні роки йшлося про «територіальну самоорганізацію громадян» (Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування»), «територіальні колективи громадян» (Конституційний договір).

У Конституції України місцеве самоврядування визначили як «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Було перенесено положення з тексту Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» 1990 р. про безпосереднє вирішення питань місцевого значення, але вже не громадянами, а територіальною громадою. Детальніше прописали норму щодо здійснення місцевого самоврядування через органи місцевого самоврядування. Раніше використовували формулу «через органи, які вони обирають», а з 1996 р. з'явилося формулювання «через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи».

Що стосується поняття «орган місцевого самоврядування», то в Основному законі його поширили на всі ради: сільські, селищні, міські, районні та обласні. Проте районні та обласні ради було визначено як ті органи місцевого самоврядування, «що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» (ст. 140). Тобто за наявності територіальних громад тільки на рівні окремих населених пунктів (за винятком випадків об'єднання кількох сіл в одну територіальну громаду) обласні та районні ради отримали дещо інший статус на підставі відсутності обласних та районних територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування.

З'явилося в Конституції України й поняття «органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та інші комітети)», які за ініціативою жителів створюють сільські, селищні та міські ради (ст. 140).

Конституція України поклала край спробам визначати ради інакше ніж органи місцевого самоврядування, до того ж не використовуючи для регіонального рівня іншого терміна ніж місцеве самоврядування. Взаємовідносини з державною владою було також чітко унормовано: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [6].

На відміну від попередніх законодавчих актів, що стосувалися місцевого самоврядування, у Конституції України вперше замінено поняття «громадянин» на поняття «житель» для визначення особливої природи самоврядної влади. Закріпивши деякі найбільш принципові положення щодо реалізації принципу місцевого самоврядування в Україні, в Основному законі держави велику кількість питань залишили на рівень прийняття окремих законів. Постало завдання розробити та ухвалити базовий законодавчий акт про місцеве самоврядування, а потім уже й інші закони.

Ухвалення Конституційного акта відбулося вже після вступу України до Ради Європи, держави-члени якої ще в жовтні 1985 р. підписали Європейську хартію місцевого самоврядування. Хоча Україна підписала зазначений документ у листопаді 1996 р. (а ратифікувала у травні 1997 р.), це не стало на заваді в українській Конституції виконати таке положення Хартії: «Принцип місцевого самоврядування визнається у законодавстві та, у міру можливості, в конституції» [2].

Отже, процес становлення місцевого самоврядування в Україні ґрунтувався на поступовому закріпленні в національному законодавстві норм щодо наявності іншої форми публічної влади ніж державної, що суперечило радянській моделі організації державного управління на місцевому рівні. Запровадження в 1990 р. у СРСР, а згодом і в УРСР поняття «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування» стало важливим поштовхом перегляду підходів до визначення сутності місцевих рад. Проте використання поняття «державні органи місцевого самоврядування» стало проявом неготовності української влади до здійснен-

ня докорінних реформ із самого початку декларування ідеї місцевого самоврядування. Після проголошення державної незалежності України питання розвитку місцевого самоврядування загострилося через намагання політиків вибудувувати на основі місцевих рад централізовану вертикаль, що особливо відобразилося на визначенні статусу районних та обласних рад. Поява місцевих державних адміністрацій та запровадження делегування повноважень сприяли визначенню інституційного складника місцевого самоврядування. Усе це сприяло закріпленню принципу місцевого самоврядування в Конституції України.

У подальших дослідженнях історії місцевого самоврядування в Україні на межі ХХ і ХХІ ст. передбачено поглиблене висвітлення дискусій у політикумі й суспільстві, науковому та законотворчому середовищах.

Бібліографічні посилання

1. Державотворчий процес в Україні (1991–2006) [Текст] / редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Наук. думка, 2007. – 912 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Заголовок з екрана.
3. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функції державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. [Текст] // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
4. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77>. – Заголовок з екрана.
5. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]: [прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р.] // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
6. Конституція України [Текст]: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. **Литвин, В. М.** Україна на межі тисячоліть (1991–2000 рр.) [Текст]: у 15 т. / В. М. Литвин. – К. : Вид. дім «Альтернативи», 2000. – Т. 14. – 360 с.
8. Матеріали ХХVII съезда Коммунистической партии Советского Союза [Текст]. – М. : Политиздат, 1986. – 352 с.
9. Політична історія України. ХХ століття [Текст]: у 6 т. / редкол. : І. Ф. Курас (голова) [та ін.]. – К. : Генеза, 2002 – 2003. – Т. 6 : Від тоталітаризму до демократії (1945–2002) / О. М. Майборода [та ін.]. – 696 с.
10. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [Текст]. Закон України від 28 червня 1994 р. № 64/94-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 26. – Ст. 217.
11. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР [Текст]. Закон Української РСР від 19 червня 1991 р. № 1213а-ХІІ // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 467.

12. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР [Текст]. Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1417-I // Відом. Верховної Ради СРСР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
13. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР [Текст]. Закон Української РСР від 27 жовтня 1989 р. № 8303-XI // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 624.
14. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст]. Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
15. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування [Текст]. Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
16. Про Представника Президента України [Текст]. Закон України від 5 березня 1992 р. №2167-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
17. Про формування місцевих органів влади і самоврядування [Текст]: Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
18. Україна: політична історія. XX – початок XXI ст. [Текст] / редрада : В. М. Литвин (голова) [та ін.] ; редкол. : В. А. Смолій [та ін.]. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 1028 с.

Надійшла до редкол.: 24.02.2016

УДК 94(477) + 94(497.2)

Б. П. Грушецький

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКО-БОЛГАРСЬКИХ ВІДНОСИН (1991–2013)

Розглянуто напрямки, проблемні питання й перспективи українсько-болгарських відносин у 1991–2013 рр. З'ясовано, що незважаючи на значний потенціал розвитку двосторонніх відносин, їх пріоритетність для обох країн постійно зменшувалася протягом цього періоду.

Ключові слова: Україна, Болгарія, болгарська діаспора, військово-технічна співпраця, зовнішньоторговельні відносини, стратегічне партнерство, європейська інтеграція.

Рассмотрены направления, проблемные вопросы и перспективы украинско-болгарских отношений в 1991–2013 гг. Определено, что несмотря на значительный потенциал развития двусторонних отношений, их приоритетность для обеих стран постоянно уменьшалась на протяжении указанного периода.