

## РОЗДІЛ 1

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
СТАНОВЛЕННЯ, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
(КІНЕЦЬ ХХ – ПОЧАТОК ХХІ СТОЛІТТЯ)**

Місцеве самоврядування – один із найважливіших інструментів та інститутів громадянського суспільства. Його становлення і подальший розвиток в Україні нерозривно пов'язані з формуванням правової держави та її інтеграцією у Європу. Головна мета існування цього інституту – формування територіальних громад, які безпосередньо і через представницькі органи здійснюють ефективне управління справами в інтересах місцевої громади. Від кінця 1980-х років радянська вертикаль поступово трансформувалася у більш сучасну систему органів влади. У 1990-х роках в Україні, у незалежній державі, відбувся процес інституалізації місцевого самоврядування, який був нерозривно пов'язаний із суспільно-політичним контекстом державотворення.

Після відновлення незалежності України розбудова вертикалі влади, зокрема системи місцевого самоврядування, перейшла на якісно новий рівень. Реформи «перебудови», які не забезпечили появи функційної влади рад, проблема перепідпорядкування владної системи й економіки, актуалізували питання змін у законодавстві.

За ініціативи Президента України Леоніда Кравчука 5 березня 1992 р. прийнято ЗУ «Про Представника Президента України». Запроваджувався інститут Представників Президента, який ставав найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області та районі, здійснював керівництво місцевою державною адміністрацією, контроль за дотриманням законодавства та Конституції, відповідав за виконання районного й обласного бюджетів<sup>1</sup>. Представники

---

<sup>1</sup> Закон України «Про Представника Президента України». № 2167-ХІІ від 5 березня 1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>; Мороз Г. Розвиток місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства в Україні (1900–2000 роки). *Сіверянський літопис*. 2017. № 1–2. С. 244.

Президента були уповноважені створювати відділи, управління, інші служби державної адміністрації на місцях, призначати їхніх очільників, однак не мали повноважень призначати керівників «місцевих органів міністерств, державних комітетів»<sup>2</sup>. Парламент не надавав їм права скасовувати рішення виконавчих комітетів місцевих рад, навіть якщо ті суперечили закону. Тобто відбувалося накладання повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, що в результаті створювало низку непорозумінь між Представниками Президента та головами місцевих рад<sup>3</sup>.

У новій редакції ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» ухвалено 26 березня 1992 р. У Рад народних депутатів ліквідовували виконкоми. Вони, по-суті, ставали суто представницькими органами. Також передбачалося делегування повноважень від рад до Представника Президента. Нова редакція закону, на думку дослідника Андрія Нікончука, допомогла стабілізувати механізми державного управління, проте не забезпечила ефективної комунікації між місцевими держадміністраціями та Урядом<sup>4</sup>.

Формально закон про Представника Президента та нова редакція ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів...» стали суттєвими кроками в розбудові демократичної системи місцевого самоуправління європейського зразка. Однак, на думку дослідників Галини Євсєєвої та Генадія Кривчика, фактично вони були радше декларативними, а по-суті стали поверненням до радянської моделі. Адже головні управлінські повноваження зосереджувалися не в компартійних органах, а у «представників президента та їх апаратів». В українських керівників не було таких повноважень, як у перфектів і комісарів у Франції, чи урядового комісара в Італії<sup>5</sup>. Дослідниця історії місцевого самоврядування Алла Бортнікова також зазначила, що розбудова такого апарату місцевого управління на чолі із

<sup>2</sup> Закон України «Про Представника Президента України». № 2167-ХІІ від 5 березня 1992...

<sup>3</sup> Штешенко Т., Вертегел Є., Куртіш Л. Концептуальні підходи дослідження територіальних громад у системі місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 72.

<sup>4</sup> Нікончук А. Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і суспільство*. 2011. № 6. С. 51.

<sup>5</sup> Євсєєва Г., Кривчик Г. Формування системи місцевого самоврядування в Україні (1990–2010 рр.). *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. Дніпро, 2019. Вип. 1 (40). С. 15.

Представниками Президента України створювала жорстку вертикаль влади, підпорядковану Президентові<sup>6</sup>.

На тлі суспільної та політичної кризи у державі відбулися дострокові парламентські та президентські вибори. 3 лютого 1994 р. ВРУ ухвалила ЗУ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який після виборів депутатів, голів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, скасував інститут Представників Президента<sup>7</sup>. Голів рад усіх рівнів мало обирати населення відповідної території, повноваження державних адміністрацій у районах та областях переходили до відновлених виконкомів<sup>8</sup>.

У 1992–1994 рр. існувала проблема фінансування місцевого самоуправління та розділення місцевого й державного бюджетів. Після президентських і парламентських виборів у липні 1994 р. відбувся розгляд у першому читанні законопроекту «Про місцеві Ради народних депутатів», згідно із яким ліквідовувався інститут місцевої державної адміністрації, натомість відновлювалося місцеве самоврядування, органи якого мали пряме підпорядкування Кабінету Міністрів України, виконавчим органам вищого рангу, але лише з питань реалізації делегованих повноважень<sup>9</sup>. Треба наголосити, що в цьому законопроекті, по-суті, не були розроблені подальші механізми врегулювання питання повноважень і діяльності місцевого самоврядування, а навпаки вилучалися положення про «територіальні колективи громад, про принципи організації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування по “вертикалі”»<sup>10</sup>. Однак у результаті довиборів та із приходом центристських кіл у Парламент цей законопроект не був ухваленим<sup>11</sup>.

Новообраний Президент – Леонід Кучма – зіштовхнувся з гострою необхідністю реформування системи державної влади

<sup>6</sup> Бортнікова А. Еволюція законодавчої, нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні. *Society, Politics, Administration in Central Europe*. 2018. № 8. С. 11.

<sup>7</sup> Крутляк Д. *Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні (1990–2020 рр.): історичний аспект*: дис. ... д-ра філософії: 032 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ, 2020. С. 78.

<sup>8</sup> Нікончук А. Розвиток та формування системи місцевого... С. 51.

<sup>9</sup> Шешенко Т., Вертегел Є., Куртіш Л. Концептуальні підходи дослідження територіальних громад... С. 72.

<sup>10</sup> Крутляк Д. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування... С. 79–80.

<sup>11</sup> Там само.

України. Він репрезентував себе як прибічник президентсько-парламентської форми правління, відтак працював над закріпленням на законодавчому рівні широких президентських повноважень<sup>12</sup>.

Так, 8 червня 1995 р. ухвалено «Конституційний договір» про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції – впродовж 1995–1996 рр. Відповідно до закону, президент очолив державну виконавчу гілку влади, свої повноваження здійснював через уряд та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади<sup>13</sup>. Пізніше «Конституційний договір» доповнено низкою указів Президента України: «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію», «Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» від 21 серпня 1995 р.; Указом Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30 грудня 1995 р.; оновленою редакцією ЗУ «Про бюджетну систему України» від 28 травня 1995 р. Згідно з цими нормативно-правовими актами, частину повноважень місцевих рад передано державним адміністраціям, по-суті суттєво скорочувалася фінансова незалежність перших. Також «Конституційний договір» порушував демократичний розподіл повноважень – голову ради обирала територіальна громада, водночас він ставав очільником державної адміністрації<sup>14</sup>.

Прийняття Конституції 28 червня 1996 р. ознаменувало початок нового важливого етапу в розвитку місцевого самоврядування. Стаття 7 Основного Закону встановлювала, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування<sup>15</sup>. Водночас варто наголосити, що пункти, які його стосувалися, у різних проектах Конституції були дискусійними, частина норм у прийнятій редакції також потребувала суттєвого доопрацювання. Анатолій Ткачук, Роберт Агранофф, Тревор Браун, експерти Програми сприяння парламентові України зауважили, що творці прийнятого проекту виявляли невелике

<sup>12</sup> Євсеева Г., Кривчик Г. Формування системи місцевого самоврядування... С. 15.

<sup>13</sup> Бортнікова А. Еволюція законодавчої, нормативно-правової бази... С. 11.

<sup>14</sup> Кругляк Д. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування... С. 88–89.

<sup>15</sup> Мороз Г. Розвиток місцевого самоврядування... С. 245.

зацікавлення ґрунтовною роботою над питаннями самоуправління на місцях. Відтак, на думку цих експертів, прийняті норми Конституції України тривалий час блокували можливість реформування адміністративно-територіального устрою, зокрема про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні й районні ради (ч. 4, ст. 140), були двозначними та чітко не прописували механізм наповнення бюджетів органів самоврядування, структуру районних та обласних рад<sup>16</sup>.

Норми Конституції України потребували подальшого доопрацювання щодо врегулювання діяльності місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування. Задля вирішення цих проблем ВРУ опрацювала проекти авторства науковців, асоціацій органів самоврядування (активність громадських організацій, як засвідчує досвід європейських країн, сприяє ефективності держуправління<sup>17</sup>). Наприклад, пропозиції вносили Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань ВРУ<sup>18</sup>. Частина цих пропозицій була взята до уваги при розгляді нового закону про місцеве самоврядування. 29 жовтня 1996 р. ВРУ розглянула два проекти ЗУ «Про місцеве самоврядування». Авторкою першого була робоча група Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування від 18 вересня 1996 р., другий напрацювала робоча група, яка об'єднувала представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, працівників Міністерства юстиції, науковців різних навчальних закладів України, які працювали на замовлення Асоціації міст України. Перший проект головню закріплював попередньо сформовану ситуацію із самоврядування, другий – пропонував запозичити зразки сучасних моделей європейських країн і США<sup>19</sup>. За основу взято перший, однак було доручено Узгоджувальній комісії ВРУ скоординувати проект Асоціації міст України з основним проектом (напрацьованим на базі пропозицій робочої групи Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування). Робота узгоджувальної комісії

<sup>16</sup> Ткачук А. Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: «Заповіт», 1997. С. 145.

<sup>17</sup> Maliarchuk O. & Kogut O. Cooperation of Non-Governmental Organizations with Local Self-Government Bodies and State Authorities (on the Example of the Western Region of Ukraine). *Skhidnoievropeiskiyi Istorychnyi Visnyk [East European Historical Bulletin]*. 2021. Vol. 21. P. 200.

<sup>18</sup> Ткачук А. Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування... С. 147–148.

<sup>19</sup> Там само. С. 152–155.

була досить ефективною, однак остаточна версія закону – доволі суперечливою<sup>20</sup>. Експерти Програми сприяння парламентові України (А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун) зауважували, що нові напрацювання проекту в розділі про місцеві бюджети суперечать статтям, які розподіляють повноваження місцевого самоврядування на власні та делеговані державою. Такий поділ формальний і лише декларативний, отож існуватимуть труднощі з розподілом фінансів. Інші проблеми – «досить сумнівні частини проекту, що стосуються повноважень районних та обласних рад»<sup>21</sup>.

ЗУ «Про місцеве самоврядування» прийнято 21 травня 1997 р. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, згідно із ст. 6, ч. 1, визнано «територіальну громаду села, селища, міста»<sup>22</sup>. Представницькими органами на рівні району й області залишалися ради, а їхніми виконавчими органами – місцеві державні адміністрації<sup>23</sup>. Норми закону передбачали самостійність органів місцевого урядування (охопно із формуванням бюджету), проте де-факто сфера місцевого управління була чітко регламентованою, зокрема збережено районні й обласні ради як елемент управління в регіонах, водночас наповнення та виконання бюджетів залишилися у компетенції місцевих державних адміністрацій<sup>24</sup>.

Отож ЗУ «Про місцеве самоврядування» став компромісом між виконавчою та законодавчою владою і поєднав «декларативні європейські норми місцевого самоврядування з усталеними порядками радянської централізації влади в державі»<sup>25</sup>.

Комітет міністрів Ради Європи 19 жовтня 1995 р. прийняв резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації. 31 жовтня 1995 р. ВРУ ухвалила ЗУ «Про приєднання до Статуту Ради Європи»<sup>26</sup>. 15 липня 1997 р. – «Про ратифікацію Європейської

<sup>20</sup> Ткачук А. Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування... С. 155–161.

<sup>21</sup> Там само. С. 163.

<sup>22</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97 від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>23</sup> Бортнікова А. Еволюція законодавчої, нормативно-правової бази... С. 12.

<sup>24</sup> Крутляк Д. Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у реформуванні муніципальної системи України. *Європейські історичні студії*. 2016. Вип. 4. С. 12.

<sup>25</sup> Крутляк Д. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування... С. 106–107.

<sup>26</sup> Дір І., Палінчак М., Стебляк Д. Поняття та еволюція «захисту громадянських прав людини в Україні у рамках Ради Європи». *Die wirtschaftliche entwicklung*

хартії місцевого самоврядування» (набув чинності 1998 р.)<sup>27</sup>. Хартія – один із головних орієнтирів у розвитку муніципального права європейських країн. В основі документа – принцип субсідарності. Його суть полягає в тому, що проблеми мають ефективно вирішуватися на місцях, де виникають, перебувати в компетенції муніципальних органів. В інших випадках перевага надається нижчим органам влади, тобто пріоритет у вирішенні проблеми надають тій інституції, яка є найближчою до громадянина та більш підконтрольною<sup>28</sup>. Інші важливі принципи хартії, які закладають основу демократії – механізм децентралізації: «... співвідношення державних та місцевих інтересів, гарантованість захисту прав та свободи волевиявлення територіальної громади, невтручання з боку органів державної влади», гарантування участі в місцевому самоврядуванні, територіальної організованості влади<sup>29</sup>.

Приєднання до статуту хартії передбачало поступове впровадження постулатів документа, яке в підсумку слугувало запорукою демократизації влади в Україні й інтеграції її правової системи до європейських норм. Однак беззастережне прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування в повному обсязі призвело до кризових моментів у діалозі з Радою Європи, адже Україна не могла цілком виконати взяті на себе зобов'язання<sup>30</sup>.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування заклала основи та передумови для подальших реформ органів місцевого самоврядування. Історик, дослідник історії політичної думки в Україні Микола Горбатюк відзначав, що зміни, які відбулися в Україні

---

*europäischer regionen in der ausbildungs und arbeitsmarktpolitik übergänge und strategien II.* Ужгород, 2018. С. 119–120.

<sup>27</sup> Толкованов В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування.* 2012. № 3 (39). С. 123–124.

<sup>28</sup> Чудик Н., Мудрак Р. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняну систему місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право.* 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 149–150.

<sup>29</sup> Кругляк Д. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць.* 2019. Вип. 149 (10). С. 99.

<sup>30</sup> Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія.* 2019. Вип. 13. С. 112.

в перші роки відновлення незалежності, призвели до нежиттєздатності «старої територіальної основи місцевої влади», яка вже не відповідала потребам «нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях»<sup>31</sup>. Потрібно було напрацювати законодавчу базу для реформування адміністративно-територіального устрою, вирішення правових колізій. У Конституції, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та й в інших нормативно-правових актах цього часу не було означено статусу «населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць». Тому існували ті, які були складовими рад (міських, селищних, сільських), ті, які не мали власних органів місцевого самоврядування, і як адміністративно-територіальні одиниці, що мали свої органи місцевого самоуправління<sup>32</sup>.

Ці найактуальніші проблеми мав вирішити проект ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій» (у редакції від 8 липня 1997 р.), який внесли на розгляд депутати Роман Безсмертний, Ігор Юхновський, Володимир Стратович. Законопроект пропонував, що «населений пункт – це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом»<sup>33</sup>. Також окреслено розмежування на села, селища, селища міського типу, міста районного значення, міста обласного значення, міста з особливим статусом (Київ і Севастополь). Адміністративно-територіальними одиницями пропонувалося окреслювати села, селища, міста, райони в містах, райони, області й Автономну Республіку Крим (за подібним зразком, як у ст. 133 Конституції України). Також передбачалося формування «територіальних утворень – сільських та міських округів на основі об'єднання кількох територіальних громад в єдину громаду»<sup>34</sup>. Незважаючи на всю актуальність цього законопроекту, після прийняття 4 грудня 1997 р. на нього було накладено вето, та після тривалого розгляду 20 вересня 2001 р. його остаточно відхилили<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні: спроби, прорахунки, досягнення (1991–2020 рр.). Бевз Т., Горбатюк М., Войналович В. *Політичний процес у незалежній Україні, підсумки і проблеми (до 30-річчя Незалежності України)* / за ред. О. Рафальського. Київ, 2021. С. 438.

<sup>32</sup> Там само. С. 439.

<sup>33</sup> Там само. С. 439

<sup>34</sup> Там само. С. 439–440.

<sup>35</sup> Там самою С. 439–440.



У липні 1997 р. на чолі з Леонідом Кравчуком створено Державну комісію проведення державної адміністративної реформи. Її головне завдання – напрацювання «Концепції адміністративної реформи», окреслення термінів її впровадження, впровадження раціонального адміністративно-територіального поділу<sup>36</sup>.

Президент затвердив «Концепцію адміністративної реформи в Україні» 22 липня 1998 р. У розділі 1 наголошено, що наявна система державного управління неефективна через поєднання інститутів радянської епохи та нових. Також суттєвими проблемами є внутрішні суперечності, незавершеність соціально-економічних і політичних реформ. Тому адміністративна реформа, яку пропонували в документі, полягала в комплексній перебудові системи адміністративного управління в Україні.

Запропоновано робочій групі реформаторів вирішити низку завдань: «... формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; творення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою»<sup>37</sup>.

У концепції стверджено, що найскладніша проблема реформи – удосконалення організаційних структур виконавчої влади, тому для цього потрібний системний підхід, щоби «визначати оптимальні для потреб України кількість та структуру органів виконавчої влади»<sup>38</sup>. Також наголошено на важливості формування дієвої системи місцевого самоврядування, тобто зміни низової ланки системи адміністративно-територіального устрою. Зокрема, запропоновано добровільне об'єднання громад для забезпечення формування «реального суб'єкта місцевого самоврядування», тобто територіальної громади, яка б мала фінансові, матеріальні можливості для

<sup>36</sup> Там само. С. 440–441.

<sup>37</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від № 810/98 від 22 липня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

<sup>38</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 442.

забезпечення населення всіма державними та громадськими послугами<sup>39</sup>.

Місцеві державні адміністрації окреслено як «єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій»<sup>40</sup>. Їхнє призначення на посаду здійснюється за поданням Прем'єр-міністра України, а звільнення – Президентом України. Передбачалося, що основними напрямками їхньої діяльності мали стати: виконання Конституції і законів України; нагляд за їхнім дотриманням, забезпечення законності та правопорядку; реалізація державних і регіональних програм «соціально-економічного й культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку»<sup>41</sup>. До їхніх повноважень також належала взаємодія з органами місцевого самоврядування, розроблення проєктів відповідних бюджетів<sup>42</sup>.

Микола Горбатюк зауважував, що запропонована концепція адміністративної реформи 1998 р. була чи не першим в Україні концептуальним документом такого плану. Проте, незважаючи на всі ці позитивні пропозиції, у наступні роки не було прийнято засад адміністративно-територіальної реформи. Лише невелика частина ідей реалізована в упорядкуванні правового статусу уряду, міністерств, урядових органів, регулюванні питань державної служби<sup>43</sup>.

Приєднання до статуту Хартії місцевого самоврядування передбачало поступове впровадження постулатів документа, яке в підсумку слугувало запорукою демократизації влади в Україні та інтеграції її правової системи до європейських норм.

Підсумком роботи Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи було ухвалення ЗУ «Про столицю України місто-герой Київ» та «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.<sup>44</sup>. 9 квітня 1999 р. ВРУ ухвалила ЗУ «Про місцеві дер-

<sup>39</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 442.

<sup>40</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від № 810/98 від 22 липня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

<sup>41</sup> Там само.

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 444–445.

<sup>44</sup> Там само. С. 445.

жавні адміністрації». З подачі Президента України Л. Кучми було внесено низку змін, які в підсумку дозволили головам місцевих державних адміністрацій самим затверджувати склад місцевих адміністрацій на підставі державних асигнувань<sup>45</sup>. Тобто державні адміністрації, як зауважувала дослідниця А. Бортнікова, стали «єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, повноваження яких реалізують одноособово їх керівники – голови державних адміністрацій, яких призначає і звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень глави держави»<sup>46</sup>. Проте недосконалі положення організації влади на всіх рівнях, а також неконституційність окремих положень зазначеного закону вплинули на подальше його оновлення<sup>47</sup>.

Варто зауважити, що від 1998 р. (із періоду затвердження «Концепції місцевого самоврядування») і до 2005 р. існувала низка дорадчих органів у сфері реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою. У 2000 р. із подання Президента України створено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою на чолі з Головою Адміністрації Президента Володимиром Литвином. Наступного року також за ініціативи Адміністрації Президента України затверджено нову посаду – Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи, на чолі з Юрієм Єхануровим, а також створено Управління з питань адміністративної реформи Адміністрації Президента України. Також у цей період утворено та діяли: Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування; Міжвідомча робоча група з підготовки проекту «Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України»; Міжвідомча рада з підготовки проекту ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України»; Міжвідомча робоча група з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Однак діяльність великої кількості комісій, міжвідомчих робочих груп не дала суттєвих

<sup>45</sup> Кругляк Д. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування... С. 114–115.

<sup>46</sup> Бортнікова А. Еволюція законодавчої, нормативно-правової бази... С. 12

<sup>47</sup> Там само. С. 12.

результатів – не напрацьовано ефективної системи органів місцевого самоуправління<sup>48</sup>.

У грудні 2004 р. в умовах гострої політичної кризи ВРУ ухвалила ЗУ № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», згідно із яким новою формою державного управління стає парламентсько-президентська республіка. Запроваджено перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади, змінено порядок формування уряду, збільшено роль парламенту в системі управління. 8 грудня 2004 р. ВРУ схвалила проект ЗУ «Про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування» (№ 3207-1) та направила його на розгляд до КСУ<sup>49</sup>. Цей законопроект лобював тодішній Голова ВРУ – Володимир Мороз та представники урядової коаліції. Головні його положення стосувалися можливості добровільного об'єднання громад, скасування районних державних адміністрацій, а натомість місцеве самоврядування мало здійснюватися районним та обласними радами і їхніми виконавчими органами<sup>50</sup>.

КСУ 7 вересня 2005 р. удруге постановив, що доопрацьований законопроект № 3207-1 відповідає вимогам Конституції України<sup>51</sup>. Також у його висновку були зауваження щодо уточнення деяких термінів. ВРУ 23 грудня 2005 р. ухвалила постанову «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України» № 3207-1<sup>52</sup>. Наступним кроком мало стати внесення цього закону на розгляд чергової сесії ВРУ, однак остаточний висновок щодо цього законопроекту КСУ надав лише у 2008 р. Хоча більшість статей не суперечила Конституції, проте Парламент не повернувся до розгляду цього питання<sup>53</sup>.

Із приходом до влади Віктора Ющенка наприкінці 2004 р. – на початку 2005 р. суттєво зросли очікування на впровадження якісних змін адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Адже ще в передвиборчій програмі було задекларовано

<sup>48</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 445–448.

<sup>49</sup> Забейворота Т. Удосконалення нормативно-правових засад децентралізації влади в Україні в контексті Євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2016. № 3 (56). С. 226.

<sup>50</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 462.

<sup>51</sup> Забейворота Т. Удосконалення нормативно-правових засад... С. 226.

<sup>52</sup> Там само.

<sup>53</sup> Там само. С. 227.

прагнення посилення фінансової основи для ефективного самоврядування. Подібні постулати декларував і уряд Юлії Тимошенко. Програма діяльності уряду передбачала впровадження децентралізації, розмежування повноважень і функцій між центральними органами влади та нижчими ланками, тобто регіональними й місцевими органами щодо питань бюджету, власності<sup>54</sup>.

Задля підготовки до цих змін було запроваджено в Кабінеті Міністрів України посаду віцепрем'єр-міністра з питань адміністративно-територіальної реформи. А на початку 2005 р. за ініціативою прем'єр-міністра сформована робоча група з адміністративно-територіальної реформи на чолі з віцепрем'єр-міністром Романом Безсмертним<sup>55</sup>. Вона напрацювала проект реформи, який широко обговорювали різні кола громадськості. Однак після відставки Кабінету Міністрів України в серпні 2005 р. діяльність на вищих щаблях влади із впровадження реформи фактично припинилася<sup>56</sup>.

Головний задум реформи полягав у передачі максимальної кількості повноважень органам самоврядування. Задля виконання поставлених завдань передбачалося створення громад, які б могли виконувати функції місцевого управління, упорядкування та раціоналізації територіального устрою на рівні району в межах областей, скорочення меж областей<sup>57</sup>.

Пропозиції робочої групи на чолі з Р. Безсмертним взяті за основу законопроекту «Про територіальний устрій України». Він пропонував запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіон–район–громада. Основою устрою мала стати громада. Означувались нові кількісні параметри громад (не менше 5 тис. жителів), району (не менше 70 тис.), регіону (не менше 750 тис.). Також пропонувались нові критерії для визначення села, містечка, міста, порядок їх створення та ліквідації. Передбачалось розпочинати здійснення реформи з низового рівня, тобто із формування громад<sup>58</sup>.

Варто зауважити, що політичні діячі та правники по-різному оцінювали причини невдачі реформи адміністративно-територіального

<sup>54</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 450.

<sup>55</sup> Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / за ред. А. Ткачука. Київ: ІКЦ «Леста», 2007. С. 5.

<sup>56</sup> Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра. С. 5.

<sup>57</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 452.

<sup>58</sup> Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра. С. 6.

устрою та місцевого самоуправління. Микола Горбатюк вважав, що суттєво сповільнювали темпи реформ відсутність профільного міністерства з цього питання і конфлікт між Віктором Ющенком та Юлією Тимошенко, з подальшою її відставкою. Роман Безсмертний і Василь Куйбіда заявляли про брак політичної волі у практичному втіленні реформи<sup>59</sup>. Натомість Юрій Ганущак (політик, експерт із місцевого самоврядування) підсумовував, що експерти з цього питання вказували на недосконалу просторову організацію влади (адміністративно-територіальний устрій). Він додавав, що спроби здійснити вказані зміни у 2005 р. були невдалими головню через наявність різних підходів до формування територіального устрою. Не було створено інституцій, які б поетапно напрацьовували проекти змін, надавався невеликий часовий проміжок для підготовки та практичного здійснення реформ<sup>60</sup>.

Варта уваги також проблема окреслення моделі місцевого самоврядування, яка функціювала в Україні в 1990–2000-х роках. У теорії держави та права Європи і США правники виділяють дві головні моделі місцевого самоврядування: громадівську та державницьку. Перша означає громаду як «соціальну основу місцевої влади»<sup>61</sup>. Головний постулат другої – децентралізація державної влади, залучення громади до виконання частини повноважень і функцій державної влади<sup>62</sup>.

Правник Олена Майданик стверджувала, що ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» 1990 р. засвідчив використання державницької моделі місцевого самоврядування. Однак у 1992 р. відбувся перехід до громадівської концепції, головню після ухвалення ЗУ «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 р. повернулися до державницької моделі, яку закріпив ЗУ «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Наступного року знову відбулися зміни на користь громадівської після підписання

<sup>59</sup> Горбатюк М. Реформи місцевого самоврядування... С. 458–459.

<sup>60</sup> Ганущак Ю. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ: Легальний статус, 2012. С. 3–5.

<sup>61</sup> Дробуш І. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2017. С. 59–60.

<sup>62</sup> Майданик О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 56–57.

Конституційного договору. На думку дослідниці, поєднання громадівської теорії з елементами державницької є визначальним для української моделі місцевого самоврядування. Ця власна українська концепція в головних постулатах була узаконена із прийняттям Конституції України у 1996 р. Стаття 140 окреслює поняття місцевого самоврядування крізь призму громадівських ідей, натомість положення розділу 1 репрезентують державницьку модель<sup>63</sup>.

Отже, процес децентралізації та розбудови місцевого самоврядування, який розпочався у 1990-х роках, поступово впроваджував демократичну модель управління, яка з ретроспективного погляду довела свою ефективність. Простежено взаємозв'язок становлення інституту місцевого самоврядування в Україні із процесами дерадянізації владної вертикалі. Зміни місцевого самоврядування розпочалися в останні роки існування СРСР та УРСР відповідно. Однак вповні розвиток муніципальної демократії відбувся після прийняття Декларації про незалежність України. З'явилися місцеві державні адміністрації, які мали на меті об'єднати систему управління в умовах економічної кризи та суттєвих політичних розбіжностей між Президентом та Парламентом. Спробою подолати політичну кризу і зрівноважити спроби централізації влади Президентом було укладення «Конституційного договору». Документ заклав основи для конституційного утвердження місцевого самоврядування. Визначальним для подальшого розвитку демократії та розбудови місцевого самоврядування стало прийняття Конституції України і профільного законодавства в наступні роки, яке, по-суті, поєднувало демократичні постулати та постсоціалістичний центрим, властивий цьому періоду.

*Юлія Артимішин*

<sup>63</sup> Майданик О. Становлення та розвиток української моделі... С. 56–57.