
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075

Р. Ю. Гришко

аспірант

Класичного приватного університету

ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено етапи становлення українського самоврядування та сформовано основні моделі місцевої влади. Зображено основні аспекти створення осередків українського самоврядування та підкреслено модель місцевого самоврядування при радянській владі, що поєднувала централізовану форму прийняття та виконання будь-якого рішення. Установлено модель українського місцевого самоврядування, де головною рушійною силою місцевого самоврядування є приклад Європейського союзу.

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

Постановка проблеми. Історія створення місцевого самоврядування в Україні є неоднозначною: за часів радянської влади було створено інструменти впливу місцевої громади, проте ці інструменти мали централізований характер та не сприяли розвитку влади на місцях. Але з часів незалежності української держави відбувається переформатування принципів і традицій вирішення загальнодержавних, регіональних та місцевих питань. Однак постійні зміни у формуванні функціонуючого механізму місцевих органів влади не сприятимуть позитивним змінам, створюючи непривабливі умови для інвестування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування здійснили такі вчені: В. Бабаєв, В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Бобровська, С. Болдирєв, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Грובה, А. Гошко, А. Дегтяр, І. Дробот, С. Єгоричева, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, Ю. Коваль, Н. Коваль, В. Коваль, О. Крюков, В. Куйбіда, О. Коло-

дзяжний, А. Ковальова, В. Колодяжна, М. Лахижа, М. Латинін, О. Лазор, Т. Мамонова, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, О. Марцеляк, М. Петришина, П. Покатаєв, С. Саханенко, А. Ткачук, І. Чипенко.

Але, на нашу думку, ситуація суперечливості та невизначеності подальшого розвитку українського самоврядування, витоки якої лежать в історичній площині, вимагає подальшого дослідження.

Процес створення принципів, підходів та механізмів українського самоврядування досліджений багатьма вченими, але постійні трансформаційні зміни як економічного, так і правового поля вимагають глибшого дослідження основних історичних аспектів становлення українського самоврядування.

Мета статті – аналіз етапів створення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Для вирішення мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити основні аспекти становлення українського самоврядування; 2) зробити порівняльний аналіз форм самоврядування в європейських державах та Україні; 3) сформулювати шляхи розвитку україн-

ського самоврядування на тлі європейської інтеграції.

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

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

Становлення українського самоврядування на своєму шляху зустріло багато перепон, але головною була відсутність розуміння, куди рухатися далі. На початку сучасної історії створення українського самоврядування було апробовано різні моделі. Спираючись на наукові дослідження Н. Кондрацької, що описала українську модель сучасного становлення самоврядування та використала аналітичний матеріал таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григор'єв, І. Дробуш, П. Любченко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Сergyгіна, О. Фрицький, треба виділити

такі етапи становлення місцевого самоврядування в Україні: модель повновладдя рад (1990–1992), французька модель (1992–1994), англосаксонська модель (1994–1995), іберійська модель (1995–1996), французька модель (1996–дотепер) [2].

На нашу думку, слід глибше охарактеризувати європейські моделі місцевого самоврядування та зазначити ті з них, які були використані під час трансформаційних етапів становлення української державності.

Французька модель: сутність системи полягає в сумісництві органів самоврядування і адміністрації центральної влади. Система є інститутом префектів, що виконують представницьку функцію виконавчої влади, але місцеве самоврядування наділене всіма можливостями, які надає законодавство.

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

Іберійська модель: сутність системи полягає в обранні населенням головної посадової особи територіально-адміністративного устрою та в обранні ради. Але під впливом історичних процесів була прийнята вертикальна модель влади з

Таблиця 1

Моделі самоврядування української держави

Модель	Форма правління	Характеристика
Доколоніальна	Вертикальна ієрархія прийняття рішення	Центральною владою були князь та бояри, що впливали на рішення місцевої влади. Місцева влада – віче та верв, що були колегіальною владою на місцях та впливали на розмір податку, перерозподіл людських та земельних ресурсів.
Колоніальна	Адміністративно-територіальна вертикаль влади (суто українська модель у цей час не існує)	Українські землі XVII – XVIII ст. у якості колоній належать трьом імперіям. У цей період формуються міські думи, але вони мають суто рекомендаційний характер. Усі рішення залежали від представників царської влади Російської імперії. У Речі Посполитій та Австро-Угорщині реалізувалося магдебурзьке право, тому утворювалися магістрати, що виконували частково самостійну фіскальну політику.
Реакційно-національна	Децентралізація влади (але в результаті війн між елітою ця форма правління не була ефективно використана)	Згідно з конституцією УНР 1917–1918 рр. місцеве самоврядування мало право встановлювати свою фіскальну, економічну та нормативно-правову політику, але через відсутність єдності політичних еліт не було сформовано Українську державу, і Україна ввійшла до складу Радянського Союзу.

урахуванням регіональних особливостей. Адміністративно-територіальний поділ передбачає трирівневий розподіл повноважень [3].

Слід зазначити, що головну роль у французькій моделі відіграє префект, тому

для нашої держави прийняття такої моделі самоврядування є оптимальним варіантом вирішення локальних економічних та політичних проблем. На нашу думку, становлення французької моделі в українських реаліях є запорукою стабільного пе-

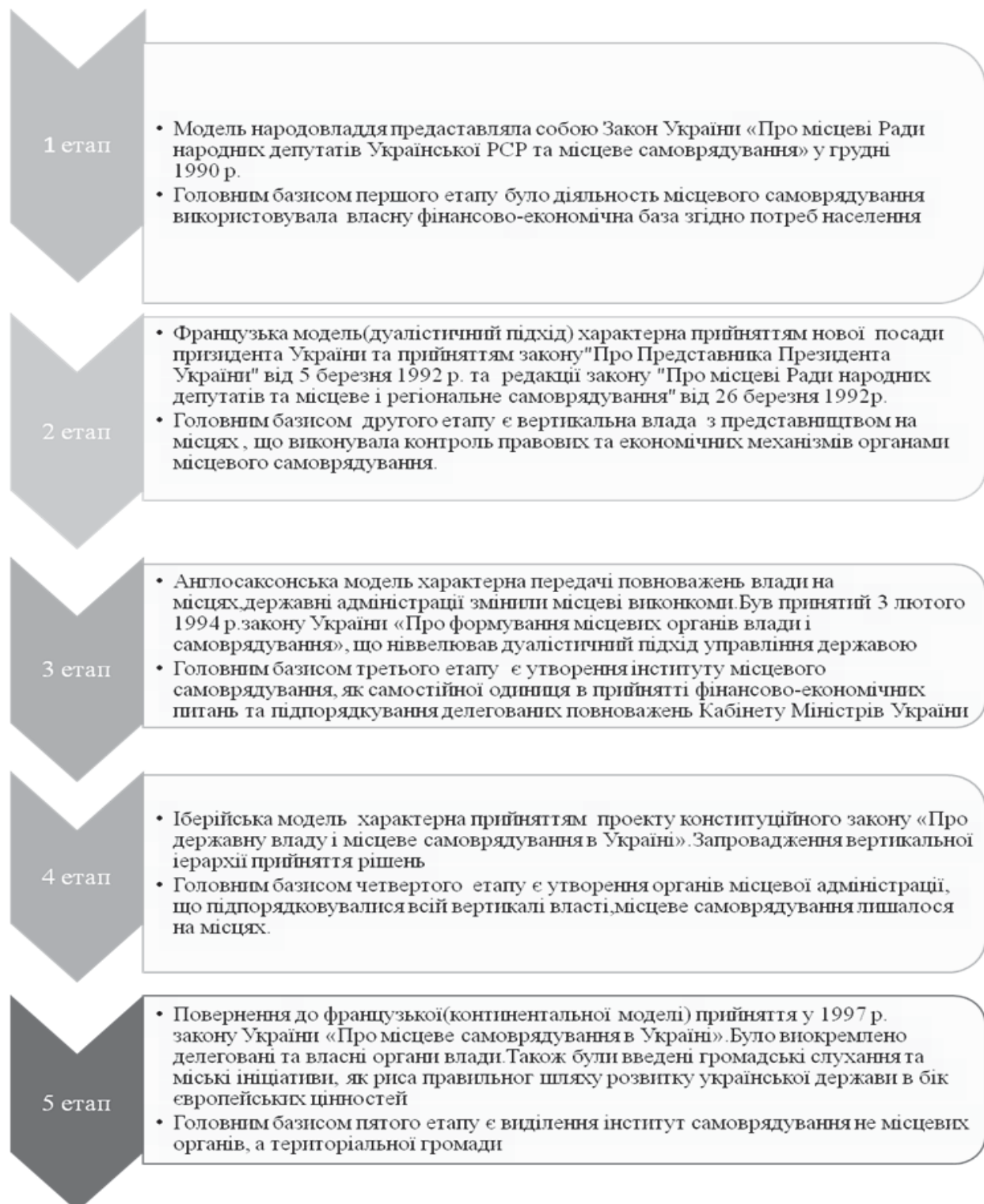


Рис. 1. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні

реходу від радянської моделі псевдонародовладдя до ефективної моделі місцевого самоврядування з дотриманням правового поля, що контролюється префектом – представником центральної влади.

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

– в Україні префект буде відповідальним за дотримання законодавчих нормативно-правових актів, законів та Конституції України, буде координувати діяльність представництв центральних органів, виконання державної програми, а також забезпечувати функціонування представництв державних органів і подавати до суду, призупиняючи рішення місцевих рад;

– у Франції префект має більший інструментарій впливу на місцевий та регіональний рівень, має делеговані повноваження від центральної влади підписувати різні угоди, контролювати діяльність не тільки місцевих органів, але й центральних, зо-

крема міністерств, також оскаржувати у суді рішення місцевих влад, але не припиняти їх до прийняття негативного або позитивного рішення суду [11; 13].

Усвідомлюючи європейський вибір України, треба скомпонувати можливі шляхи розвитку українського місцевого самоврядування, спираючись на досвід таких держав, як Польща, Німеччина, Франція, Швейцарія та Швеція, про що буде зазначено у таблиці 2.

Висновки і пропозиції. Провівши дослідження історичних аспектів українського самоврядування та порівняльний аналіз закордонного досвіду впровадження механізмів самоврядування, слід зазначити, що всі економічні та правові механізми українського самоврядування постійно залежали від європейських процесів створення системи самоврядування, починаючи з середніх віків.

Основним аспектом формування українського самоврядування була належність українських земель до складу різних дер-

Таблиця 2

Закордонний досвід місцевого самоврядування

Держава	Шлях розвитку місцевого самоврядування	Інтеграція механізмів європейського самоврядування в Україні
Франція	Контроль місцевого самоврядування на місцях за рахунок президентської ланки влади (інституту префектів) надає повний контроль за виконанням законних рішень, різнорівневі префекти контролюють різні рівні влади.	Використання інституту префектів в Україні можливе, але треба враховувати регіональні особливості, наприклад, місто Київ, або ж регіони зі своїми потребами у вирішенні економіко-політичних питань.
Польща	Інститут воєвод у Польщі відрізняється від інституту префектів. Воєвода має право скасовувати рішення місцевих влад, не чекаючи рішення судді. Спільна риса – проведення загальнонаціональної політики.	На нашу думку, повноваження воєводи щодо прийняття рішень можуть бути застосовані в Україні, особливо в кризові економічні періоди, для швидкого прийняття стабілізаційних мір в економіко-політичній галузі, але з законодавчими обмеженнями.
Німеччина	Повна лібералізація верховної влади на місцях та прийняття місцевим самоврядуванням рішень на рівні загальнодержавних. Фінансова відповідальність забезпечує податкові надходження до місцевого бюджету. Вирішення 80% соціальних, фінансово-економічних та нормативно-правових проблем на місцях.	Можемо запозичити модель прийняття рішень на місцях, як у Німеччині, що дає істотні можливості створити більшу капіталізацію всіх ресурсів місцевої громади.
Швеція	Три моделі місцевого самоврядування: секторальна, функціональна та територіальна модель, що дає автономність у прийнятті фінансових рішень.	Згідно з економічними потребами держави можемо використовувати всі три моделі для того, щоб створити замкнуті повні економічні цикли, які не потребують зовнішніх ресурсів.
Швейцарія	Характерною для Швейцарії є міжмуніципальна співпраця, об'єднання громад, більш чіткий розподіл завдань між кантонами та громадами і реформа адміністрування.	Беручи до уваги досвід Швейцарії, можемо використати взаємодію між територіальними громадами для більшого ефекту від економічної та нормативно-правової діяльності місцевого самоврядування.

жав. Але треба зазначити, що децентралізація на українських землях супроводжувалася становленням магдебурзького права. На сучасному етапі Україна у самоврядуванні має один вектор розвитку, що відображає однакову економічну та нормативно-правову складову використання європейського досвіду.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібно:

1) розподілити повноваження між усіма органами влади відповідно до регіональних та місцевих потреб, імплементувати гнучке вирішення нагальних проблем з можливістю знаходити різні шляхи їх оптимального вирішення, перетворюючи ці шляхи на один механізм;

2) створити умови для повноцінного функціонування місцевого самоврядування, зокрема фінансової відповідальності за прийняті рішення, та надати можливість збільшувати свої ресурси; запровадити фіскальні та економічні механізми для збільшення капіталізації діяльності приватних підприємств та фізичних осіб;

3) консолідувати місцеве самоврядування та інститут префектів при прийнятті законодавчих та економічних рішень; проводити консультації між місцевим інститутом префектів та місцевим самоврядуванням з метою забезпечення швидкості прийняття рішень та створення умов відсутності будь-яких нормативно-правових порушень;

4) надати економічну автономію для створення умов інвестиційної привабливості; виявляти секторні можливості розвитку та надавати преференції інвестору для інновацій та збільшення економічного потенціалу сектора;

5) проводити прямий діалог органів місцевого самоврядування та населення; дозволити місцевому населенню впливати на нормативно-правові рішення місцевих органів, створюючи можливість перегляду нормативно-правових рішень, але не їх блокування;

6) запровадити ефективні інструменти децентралізації влади на рівні міст-побратимів із можливістю прийняття нормативно-правових актів щодо їх впровадження та узгодження з інститутом префектів; залучати перевірені методики впроваджен-

ня інструментів місцевого самоврядування, враховуючи негативні та позитивні наслідки, що можуть призвести до інтеграційних змін у місцевому самоврядуванні.

Список використаної літератури:

1. Коваль Ю. Специфіка формування національної моделі місцевого самоврядування в Україні: історичне минуле та сучасні реалії / Ю. Коваль [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://jhpr.donnu.edu.ua/article/view/749>.
2. Кондрацька Н. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / Н. Кондрацька // Право і безпека. – 2015. – С. 11–17.
3. Гладій В. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. УДК 352.07-044. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / В. Гладій ; ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2015. – 238 с.
4. Щербак Н. Особливості діяльності царської адміністрації на правобережжі України в першій половині XIX століття / Н. Щербак, М. Яцишин // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 294–303.
5. Петришина М. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування : на прикладі Франції та Польщі / М. Петришина, О. Колодяжний // Науковий журнал «Молодий вчений» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.
6. Грובה В. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині / В. Грובה // Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3. – С. 30–33.
7. Ворона П. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії / П. Ворона, М. Дрогомирецька // Національна академія державного управління при Президенті України. – 2016. – № 1. – С. 111–118.
8. Ковальова А. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ / А. Ковальова, В. Колодяжна // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2015_1_6.
9. Чернеженко О. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії / О. Черне-

- женко. // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – № 1. – С. 8–20.
10. Єгоричева С. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України / С. Єгоричева, М. Лахижа // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2016_1_8.
11. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України / Ю. Ганущак, І. Чипенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
12. Марцеляк О. Інститут префекта у Франції як приклад для України / О. Марцеляк. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 35. – С. 113–117.
-

Гришко Р. Ю. История трансформационных преобразований украинской модели самоуправления

В статье определены этапы становления украинского самоуправления и сформированы основные модели власти. Изображены основные аспекты создания центров украинского самоуправления и подчеркнута модель местного самоуправления при советской власти, которая объединяла централизованную форму принятия и выполнения любого решения. Установлена модель украинского местного самоуправления, где главной движущей силой местного самоуправления является пример Европейского союза.

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

Hryshko R. History of transformational changes of Ukrainian government model

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

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