

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КРУГЛЯК ДМИТРО МИХАЙЛОВИЧ

УДК 94(477):352.071«1990/2020»(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (1990 – 2020 РР.): ІСТОРИЧНИЙ
АСПЕКТ

032 – історія та археологія

Подається на здобуття наукового ступеня «доктор філософії»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Кругляк Д. М.

Науковий керівник
академік НАПНУ, доктор історичних наук,
професор Слюсаренко Анатолій Гнатович

Київ-2020

АНОТАЦІЯ

Кругляк Д.М. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні (1990 – 2020 рр.): історичний аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 03 «Гуманітарні науки» за спеціальністю 032 «Історія та археологія». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2020.

Місцеве самоврядування є одним із ключових інститутів громадянського суспільства, що забезпечує право та змогу суспільства безпосередньо та через представницькі органи місцевого самоврядування здійснювати управління суспільними справами в інтересах місцевого населення. Попри глибокі демократичні традиції, усталення сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язане з транзитивними процесами. На перехідному етапі державного будівництва радянська вертикаль державного управління поступово трансформувалась у сучасну демократичну систему органів влади та місцевого самоврядування. Разом із тим, в процесі демократизації держава успадкувала деякі елементи радянської системи, синкретично поєднавши їх із сучасними інститутами демократії. Відтак, динаміка інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні виражає дихотомію централізаційних і децентралізаційних тенденцій у контексті переходу від тоталітаризму до демократії.

Отримані результати дослідження демонструють становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні у 1990 – 2020 рр. і взаємозв'язок специфіки формування національної моделі місцевого самоврядування та суспільно-політичного контексту державотворення у відповідний історичний період.

В якості теоретичного підґрунтя роботи виступають концепти «транзитивного суспільства» та «транзитивної держави», що розкривають інституційний розвиток місцевого самоврядування у вигляді трансформації

від тоталітарного соціалізму до становлення структур громадянського суспільства. Водночас залучення сучасних концепцій модернізації та соціетальної трансформації постмодерних суспільств сприяло поглибленню дослідження перехідного періоду в системі організації місцевої влади в Україні та дозволило краще розкрити проблематику дисертації.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлюється тривалим пошуком оптимальної моделі вітчизняного місцевого самоврядування, реформуванням інституту місцевого самоврядування у відповідності до об'єктивних історичних та політико-правових змін у державному житті України на етапі переходу від авторитаризму до демократії. Розвиток місцевого самоврядування тісно пов'язаний із цілим рядом глобальних, загальнодержавних, регіональних та локальних тенденцій історичного розвитку. Попри значущість інституційної історії як одного з важливих напрямків світової історичної науки подібна проблематика лишається досить спорадично опрацьованою в українській науковій думці, через інтердисциплінарність питань та континуїтет державотворчих процесів.

Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі історичного аналізу існуючих наукових розробок і широкої джерельної бази всебічно дослідити становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, динаміку та значення інституційних змін у контексті переходу від тоталітаризму до демократії, проаналізувати причини, характер і результати реформи децентралізації.

Джерельну базу роботи складають документи й матеріали, покликані висвітлити окремі аспекти проблематики дисертації. Серед основних типів джерел, які використано у дослідженні, варто зазначити нормативно-правові акти (вітчизняні та міжнародні), документи установ і організацій, публіцистичні джерела, періодичні видання, біографічну та мемуарну літературу, аналітичні звіти, соціологічні опитування та вебресурси. Більшості джерел з досліджуваної тематики притаманний високий рівень цифровізації, що неодмінно сприяє якнайповнішому розкриттю проблеми.

Зважаючи на міждисциплінарність проблематики дисертації, можемо засвідчити наявність широкого кола досліджень місцевого самоврядування, специфіка яких, однак, полягає в тому, що, як правило, предметом вивчення дослідників є правові, політологічні, соціологічні, аксіологічні та інші аспекти. Історичний аспект дослідження місцевого самоврядування здебільшого має розвиток у якості нарисів та ілюстрацій вузкого предметного поля, або в якості складових розгляду більш масштабних проблем державотворення, суспільно-політичної та публічної історії. Серед найбільш досліджених сторін проблематики залишаються особливості нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій та історія конституційного процесу в Україні. Останнім часом фокус історіографії зосереджений на вивченні державотворчих процесів, починаючи з 1991 року, військової та політичної історії у контексті боротьби за суверенітет, незалежність та територіальну цілісність України. Особливо актуальними в цьому контексті є студії історичної регіоналістики та інституційної історії. Попри значну кількість праць, присвячених окремим аспектам проблематики дисертації, наразі існує небагато комплексних досліджень, які фокусуються на особливостях побудови й трансформації інституту місцевого самоврядування у посттоталітарному суспільстві, вивченні спроб і результатів його розвитку та реформування.

У дослідженні проаналізовано зміну суспільно-політичної парадигми щодо місцевого самоврядування, від сприйняття, крізь призму радянських принципів організації державної влади, до сучасних уявлень про місцеве самоврядування як інституту демократії та громадянського суспільства. Особлива увага приділена проблемі поєднання пострадянських та демократичних засад у системі організації влади в Україні.

У роботі показано еволюцію інституту місцевого самоврядування в ході демократичних перетворень у суспільстві. Зокрема, розкрито організаційні особливості місцевого самоврядування на різних етапах

державотворення, показано причини, зміст та наслідки зміни уявлень про оптимальну модель організації влади на місцях, взаємозв'язок цих змін із суспільно-політичними, міжнародними та економічними процесами.

Окрема увага приділена дослідженню специфіки реформування інституту місцевого самоврядування в Україні у контексті трансформацій перехідного періоду. З'ясовано особливості адміністративно-територіальної та управлінської реорганізації місцевих і регіональних влад у ході реформи децентралізації. Отримані дані дозволили прослідкувати витoki реформи, фактори, що впливали на її підготовку та перебіг. На особливу увагу заслуговують факти, що свідчать про негативні наслідки несвоєчасної децентралізації, розвиток дисоціативних тенденцій, появу диспропорцій регіонального розвитку тощо. З огляду на те, що такі задачі досі не можна назвати розв'язаними, а держава бореться за відновлення територіальної цілісності, такий кут розгляду проблеми дозволяє ширше поглянути на історичний контекст державотворення.

Також обґрунтовано тезу про взаємозалежність між централізаційними та децентралізаційними тенденціями розвитку влади з одного боку й динамікою інституціоналізації місцевого самоврядування з іншого. Таким чином показано, що сталість інституційного розвитку місцевого самоврядування як складової демократичних перетворень – запорука безпеки і стабільності в державі.

Положення та висновки дослідження можуть бути використані при розробці нормативних і спеціальних курсів із новітньої історії України, історії держави та права, політології, юриспруденції, у працях з галузі публічного управління та адміністрування, при підготовці державних службовців, у наукових студіях з історії державотворення та місцевого самоврядування, у підготовці монографій, статей, підручників та навчальних посібників із зазначеної тематики. Крім цього, результати роботи можуть бути використані для формування державної політики в галузі державного

управління та місцевого самоврядування, подальшого реформування галузі у контексті децентралізації влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна система, інститут місцевого самоврядування, місцеві вибори, органи місцевого самоврядування, місцева рада, місцева державна адміністрація, демократизація, децентралізація, Європейська хартія місцевого самоврядування, трансформація, транзитивне суспільство, транзитивна держава.

SUMMARY

Dmytro Kruhliak. Formation and development of the institute of local self-government in Ukraine (1990 - 2020): historical aspect.

The thesis for the PhD degree in the 03 «Humanities» field of knowledge, the 032 «History and archeology» specialty. – Taras Shevchenko National University of Kyiv; Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2020.

Local self-government is one of the key institutions of civil society, which ensures the right and opportunity of society directly and through representative bodies of local self-government to manage public affairs in the interests of the local population. Despite deep democratic traditions, the establishment of a modern model of local self-government in Ukraine is closely linked to transitional processes. During the transitional stage of state building, the Soviet vertical of public administration was gradually transformed into a modern democratic system of government and local self-government. At the same time, in the process of democratization, the state inherited some elements of the Soviet system, syncretically combining them with modern institutions of democracy. Thus, the dynamics of institutionalization of local self-government in Ukraine expresses the dichotomy of centralization and decentralization tendencies in the context of the transition from totalitarianism to democracy.

The results of the study demonstrate the formation and development of the institution of local self-government in Ukraine in 1990-2020 and the relationship

between the specifics of the national model of local self-government and the socio-political context of state formation in the relevant historical period.

The theoretical basis of the work is the concepts of «transitive society» and «transitive state», which reveal the institutional development of local self-government in the form of transformation from totalitarian socialism to the formation of civil society structures. At the same time, the involvement of modern concepts of modernization and social transformation of postmodern societies contributed to the deepening of the study of the transition period in the system of local government in Ukraine and allowed to better reveal the thesis.

The urgency of the research is conditioned by the long search for the optimal model of domestic local self-government, reforming the institution of local self-government in accordance with objective historical and political-legal changes in the state life of Ukraine at the stage of transition from authoritarianism to democracy. The development of local self-government is closely connected with a number of global, national, regional and local trends in historical development. Despite the importance of institutional history as one of the important areas of world historical science, such issues remain quite sporadically elaborated in Ukrainian scientific thought, due to the interdisciplinarity of issues and the continuity of state-building processes.

The aim of the thesis is to comprehensively study the formation of the institution of local self-government in Ukraine, the dynamics and significance of institutional changes in the context of the transition from totalitarianism to democracy, to analyze the causes, nature and results of decentralization reform.

The source base of the work consists of documents and materials designed to highlight certain aspects of the thesis. Among the main types of sources used in the study are legal acts (domestic and international), documents of institutions and organizations, journalistic sources, periodicals, biographical and memoir literature, analytical reports, opinion polls and web resources. Most of the sources on the research topic are characterized by a high level of digitalization, which certainly contributes to the fullest possible disclosure of the problem.

Considering the interdisciplinary nature of the thesis, we can attest to the presence of a wide range of research on local government, the specificity of which, however, is that mostly the subject of study of researchers are legal, political, sociological, axiological and other aspects. The historical aspect of the study of local self-government is mostly developed as essays and illustrations of a narrower subject field, or as components of consideration of larger problems of state formation, socio-political and public history. Among the most studied aspects of the issue are the features of legal regulation of local self-government, administrative-territorial structure and the history of the constitutional process in Ukraine. Recently, the focus of historiography has been on the study of state-building processes since 1991, military and political history in the context of the struggle for sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine. Studies of historical regionalism and institutional history are especially relevant in this context. Despite the large number of works devoted to certain aspects of the thesis, there are currently few comprehensive studies focusing on the peculiarities of building and transforming the institution of local self-government in a post-totalitarian society, studying attempts and results of its development and reform.

The study analyzes the change of socio-political paradigm of local self-government, from the perception, through the prism of Soviet principles of organization of state power, to modern ideas about local self-government as an institution of democracy and civil society. Particular attention is paid to the problem of combining post-Soviet and democratic principles in the system of government in Ukraine.

The paper shows the evolution of the institution of local self-government in the course of democratic transformations in society. In particular, the organizational features of local self-government at different stages of state formation are revealed, the reasons, content and consequences of changing ideas about the optimal model of local government, the relationship of these changes with socio-political, international and economic processes.

Special attention is paid to the study of the specifics of reforming the institution of local self-government in Ukraine in the context of transformations of the transition period. The peculiarities of administrative-territorial and administrative reorganization of local and regional authorities in the course of decentralization reform are clarified. The obtained data allowed us to trace the origins of the reform, the factors that influenced its preparation and course. Of particular note are the facts that indicate the negative consequences of untimely decentralization, the development of dissociative tendencies, the emergence of disparities in regional development and more. Given that such problems still cannot be called solved, and the state is fighting to restore territorial integrity, this angle allows us to look more broadly at the historical context of statehood.

The thesis on the interdependence between centralization and decentralization tendencies of government development on the one hand and the dynamics of institutionalization of local self-government on the other is also substantiated. Thus, it is shown that the sustainability of the institutional development of local self-government as a component of democratic transformations is a guarantee of security and stability in the state.

The results and conclusions of the study can be used in the development of normative and special courses on modern history of Ukraine, history of state and law, political science, jurisprudence, in works in the field of public administration and administration, in training civil servants, in scientific studies on history of state formation and local self-government, in the preparation of monographs, articles, textbooks and manuals on this topic. In addition, the results of the work can be used to shape public policy in the field of public administration and local self-government, further reforming the industry in the context of decentralization of power.

Key words: local self-government, municipal system, institute of local self-government, local elections, local self-government bodies, local council, local state administration, democratization, decentralization, European Charter of Local Self-Government, transformation, transitive society, transitive state.

Список опублікованих праць за темою дисертації

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кругляк Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.
2. Кругляк Д. М. (2017). Роль радянської номенклатури у переході від партійно–радянського до постсоціалістичного моноцентризму. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 126 (11), 123-126.
3. Кругляк Д. М. (2019). Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 149 (10), 98-103.
4. Kruhliak D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*», 6 (2), 25-31.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Кругляк Д. М. (2019). *Причини політизації системи місцевого самоврядування після місцевих виборів 2006 року в Україні*. Матеріали XIII міжнародної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки – 2019: Історія», Київ, 16-18 травня 2019 р. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 135-137.
6. Кругляк Д. М. (2018). *Пріоритетні напрямки діяльності другої Галицької асамблеї (осінь 1991 р.)*. Матеріали XVI міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна – 2018: Історія», Київ, 13 березня 2020 року. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 200-203.
7. Кругляк Д. М. (2018). *Деякі особливості дослідження розбудови місцевого самоврядування в Україні під час перехідного періоду (кін. 1980-х –*

1990-ті рр.). Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції: «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій», Дніпро, 26-27 жовтня 2018 р. Дніпро: СПД «Охотнік». – С. 120-121.

ЗМІСТ

Вступ	13
Розділ 1. Стан наукової розробки проблеми та джерельна база дослідження	20
1.1. Історіографія питання.....	20
1.2. Джерельна база.....	33
Розділ 2. Становлення інституту місцевого самоврядування в процесі дерадянізації	41
2.1. Трансформація радянської вертикалі влади.....	41
2.2. Транзит влади у пострадянських умовах.....	60
2.3. Конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування	79
Розділ 3. Демократизація: еволюція відносин між центром та регіонами.....	96
3.1. Імплементация Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні	96
3.2. Демократична революція та дисоціативний регіоналізм.....	113
3.3. Реформаторські ініціативи та політизація місцевих рад.....	129
Розділ 4. Децентралізація: реформа влади та місцевого самоврядування в Україні.....	147
4.1. «Повзуча централізація» як суспільний виклик	147
4.2. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади	159
Висновки	186
Список використаних джерел та літератури.....	196
Додаток А. Список публікацій здобувача за темою дисертації	218

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Інституціональна історія місцевого самоврядування в Україні складна та неоднозначна, в той час, як стан організаційної сформованості та ефективності взаємодії з новітніми суспільно-політичними викликами в канві державотворчого процесу викликає чимало запитань. Безперечно, історія українського державотворення надзвичайно багата прикладами демократизму та самоврядності: від середньовічних міст, наділених магдебурзьким правом, до організаційних засад Запорозької Січі; від земських статутів губернських міст до конституційних проектів М. Драгоманова, М. Грушевського, О. Ейхельмана. Однак модель місцевого самоврядування, яка виникла на уламках державно-управлінської системи радянської імперії, в ході Перебудови та зі здобуттям Україною незалежності має дещо відмінний парадигмально характер.

З позиції сьогодення наявність інституту місцевого самоврядування в Україні як одного зі стовпів громадянського суспільства не викликає жодних сумнівів, так само, як і вибір демократичного шляху державотворення України. Проте усвідомлення сучасного рівня розвитку демократії у взаєминах між державою та громадянами неможливе без осягнення характеру і значення вже здійснених трансформацій у ході боротьби з тоталітарним минулим.

Зміни адміністративно-територіального устрою, конституційні диспути у парламенті, місцеві вибори, регіональна політика та самоорганізація територіальних громад – все це водночас і складові, і чинники процесу становлення, еволюції та реформування інституту місцевого самоврядування та локальної демократії. Тож, дане дослідження покликане, по-перше, дослідити зв'язок становлення інституту місцевого самоврядування в Україні з процесами падіння радянської вертикалі влади та дерадянізації; по-друге, більш детально висвітлити еволюцію місцевого самоврядування в процесі демократизації публічної влади на етапі переходу від авторитаризму до

демократії; по-третє, проаналізувати значення реформи децентралізації влади у контексті розвитку муніципальної демократії, згідно з Європейським вектором розвитку України.

Усвідомлення цих складових проблематики дослідження дозволить нам більш об'єктивно підійти до розгляду історичного шляху національної моделі місцевого самоврядування в Україні від часу її становлення у пострадянський період і до останніх кардинальних рішень, що зумовили розвиток муніципальної демократії на найближчі десятиліття. Щоби, зрештою, підтвердити або спростувати ключову гіпотезу дослідження, яка полягає у тому, що динаміка інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні виражає дихотомію централізаційних і децентралізаційних тенденцій в контексті переходу від тоталітаризму до демократії. На нашу думку, цей процес подібний до описаного Семюелем Гантінгтоном у його праці «Третя хвиля. Демократизація в кінці ХХ ст.», лише має локальніший часовий і просторовий масштаб, але в цілому відбувається за принципами обмеження влади, детальніше розкритими в роботах Френсіса Фукуями. Джерелом же цієї влади у постмодерному громадянському суспільстві, відтак, виступають малі територіальні, професійні мережеві спільноти, що втілюють різноманітні ідентичності, все ще поєднані традиційними зв'язками, однак значно гнучкішими ніж феномен «народу».

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в рамках науково-дослідної теми кафедри новітньої історії України історичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Державотворчі процеси в Україні новітньої доби» (номер державної реєстрації 16 КФ 046-02).

Об'єктом дослідження є інститут місцевого самоврядування в Україні (1990 – 2020 рр.).

Предметом дослідження виступають історичні умови становлення, розвитку та реформування інституту місцевого самоврядування.

Мета: на основі історичного аналізу існуючих наукових розробок і широкої джерельної бази всебічно дослідити процес становлення інституту місцевого самоврядування, динаміку та значення інституційних змін у контексті переходу від тоталітаризму до демократії, проаналізувати причини, характер і результати реформи децентралізації.

Завдання:

1. розкрити концептуальні засади дослідження генези інституту місцевого самоврядування в Україні на тлі суспільно-політичних трансформацій перехідного періоду;
2. проаналізувати зміни суспільно-правової парадигми щодо управління на місцях в процесі децентралізації;
3. показати еволюцію інституту місцевого самоврядування в ході демократичних перетворень у суспільстві;
4. з'ясувати особливості та специфіку адміністративно-територіальної та управлінської реорганізації місцевих і регіональних влад в контексті реформи децентралізації.

Хронологічні межі дослідження охоплюють період 1990 – 2020 рр. Нижня хронологічна межа зумовлена прийняттям 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який цілком обґрунтовано вважається вихідною точкою відновленого в ході суверенізації України місцевого самоврядування після десятиліть панування управлінської вертикалі рад. Однак, варто наголосити, що «відновлення» місцевого самоврядування, попри глибину традицій, було досить умовним, адже перші спроби децентралізації влади та розбудови місцевого самоврядування в незалежній Україні ґрунтувалися на синкретизмі радянської системи з численними, але досить спорадичними спробами модернізації влади. Тож, на нашу думку, доцільніше говорити про становлення інституту місцевого самоврядування в Україні.

Верхня хронологічна межа – 15 – 17 липня 2020 р. містить дні, коли Верховна Рада України ухвалила три вагомні рішення: про проведення

чергових місцевих виборів у 2020 р., про суттєві зміни у виборчому законодавстві щодо органів місцевого самоврядування та про докорінну зміну адміністративно-територіального устрою у контексті проведеної реформи децентралізації, яка також має бути доведена до логічного завершення восени 2020 р. шляхом повсюдного обрання органів місцевого самоврядування на пореформених засадах.

Географічні межі дослідження обмежуються кордонами УРСР та незалежної України, в тому числі з урахуванням тимчасового статусу окремих районів Донецької та Луганської областей, а також окупованої Автономної Республіки Крим.

Методологія дослідження базується на принципах історизму, системності, логічності й наукової об'єктивності, які зумовлюють вивчення та узагальнення інформації на основі науково-критичного аналізу. При розробці теми використані як загальнонаукові, так і спеціально-історичні та міждисциплінарні методи наукового пізнання: аналізу й синтезу, індукції, дедукції, аналогії, порівняльний і проблемно-хронологічний, що ґрунтуються на вимогах об'єктивного та всебічного аналізу суспільних явищ історичного та політико-правового характеру.

Оскільки робота носить міждисциплінарний характер, її концептуальні засади ґрунтуються не лише на основі історичної науки, а й на теоретико-методологічному апараті політології, правознавства, соціології та інших соціогуманітарних дисциплін. Так, наприклад, системний підхід застосовується при проведенні аналізу складових ресурсного потенціалу муніципального врядування, визначенні ефективності формування суспільно-політичної бази місцевого самоврядування. Застосування системного підходу дає можливість розкласти кожен проблему на складові, виявити реальні причини незадовільного функціонування певної системи.

Для аналізу процесу виникнення феномену «місцевого самоврядування» та історико-правової фіксації його інституційних ознак був використаний інституційний метод дослідження.

Моделювання як метод дослідження соціальних процесів має важливе значення для поглиблення знань, їхньої додаткової перевірки, для свідомого управління суспільними процесами. Кожна наукова модель передбачає виявлення найбільш загальних закономірностей розвитку, головних рис того чи іншого явища та дає змогу апробувати їхню практичну доцільність.

Саме шляхом використання спеціальних та загальноісторичних методів дослідження стає можливим розглядати систему місцевого самоврядування як самодостатню соціально-політичну цілісність, що має власну «природу», логіку розвитку, структуру та функції. Використання зазначених методів і підходів дозволило успішно вирішити дослідницькі завдання роботи.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в даній роботі *вперше*:

- комплексно досліджено взаємозв'язок інституціоналізації місцевого самоврядування з процесами дерадянзації, демократизації та децентралізації публічної влади в Україні на перехідному етапі державотворення;
- проаналізовано динаміку централізаційних і децентралізаційних тенденцій у контексті розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні у 1990 – 2020 роках;
- простежено витоки й передумови реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в контексті вибору євроінтеграційного вектору розвитку України.

Уточнено:

- розуміння генези сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні;
- взаємозв'язок між тенденціями локального й регіонального розвитку та державною політикою центральної влади;
- роль місцевого самоврядування у демократичних процесах в Україні.

Набули подальшого розвитку:

- уявлення про державотворчі процеси в Україні на етапі переходу від радянського тоталітаризму через період керованої демократії до зачатків консолідованої демократії;

- інструментарій дослідження інституційної історії суспільства, зокрема демократичних публічних органів влади та місцевого самоврядування;
- розуміння ролі громадянського суспільства у процесах державотворення.

Особистий внесок здобувача полягає у постановці наукової проблеми та самостійному її розв'язанні. Пошук та аналіз літератури й джерел за тематикою дисертаційного дослідження, подальший виклад наукових положень і результатів у дисертації виконані автором особисто. Усі публікації за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, а також доповіді на конференціях виконані автором одноосібно.

Практичне значення одержаних результатів. Положення та висновки дослідження можуть бути використані при розробці нормативних і спеціальних курсів з новітньої історії України, історії держави та права, політології, юриспруденції, в працях у галузі публічного управління та адміністрування, при підготовці державних службовців, у наукових студіях з історії державотворення та місцевого самоврядування, у підготовці монографій, статей, підручників та навчальних посібників з даної тематики. Крім цього, результати роботи можуть бути використані для формування державної політики у галузі державного управління та місцевого самоврядування, подальшого реформування галузі у контексті децентралізації влади.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення та висновки дисертаційного дослідження були апробовані на науково-практичних конференціях: Друга міжнародна наукова конференція «Україна і США: досвід та перспективи співпраці (присвячена 25-річчю встановлення дипломатичних відносин)», м. Київ, 23 листопада 2017 року; XVI міжнародна конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2018», м. Київ, 15 березня 2018 року; II Всеукраїнська наукова конференція «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій» (присвячена 100-річчю Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара), м. Дніпро,

26 – 27 жовтня 2018 року; XIII міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки історичного факультету», м. Київ, 17 травня 2019 року.

За матеріалами дисертації опубліковано 7 наукових праць: 4 наукових статті у фахових виданнях, зокрема 3 – у вітчизняних фахових виданнях і 1 – в іноземному фаховому виданні, та 3 публікації в збірниках матеріалів наукових конференцій.

Структура дисертації зумовлена поставленими завданнями та логікою розгляду досліджуваної проблематики. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків і списку використаних джерел та літератури (209 позицій, обсягом 22 сторінки). Загальний обсяг дисертаційного дослідження становить 219 сторінок, з них основного тексту – 184.

РОЗДІЛ 1. СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ ТА ДжЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Історіографія питання

Дослідження процесів становлення, розвитку й трансформацій інституту місцевого самоврядування в Україні характеризується багатоаспектністю та інтердисциплінарністю. Адже проблематика інституційної історії, з одного боку, тісно переплетена з історією політичних учень і доктрин, історією політичних рухів, політичною антропологією, історією держави та права, соціальною історією, історією парламентаризму тощо¹. З іншого – знаходиться у фокусі інших соціогуманітарних дисциплін, таких як політологія, юриспруденція, соціологія, економіка, державно-управлінські науки тощо. І хоча, робота спеціалістів у цих царинах здебільшого зосереджена на практичних аспектах організації, функціонування, забезпечення, змістовного наповнення галузі місцевого самоврядування, розгляд подібних досліджень збагачує понятійний апарат, сприяє категоріальному та структурному розумінню сутності явища місцевого самоврядування.

Для історика, перш за все, полем дослідження у цій царині виступає суспільно-політичний контекст, у якому відбувається еволюція суспільного інституту; він розкриває значення тих чи інших змін, допомагає правильно інтерпретувати характер перетворень та декодувати парадигму учасників історичного процесу. З огляду на те, що феномен «місцевого самоврядування» – елемент переважно демократичних систем, а Україна, як і більшість пострадянських країн, перебуває у стані переходу від тоталітарної моделі управління, характерної для періоду перебування у складі СРСР, до демократичної, то безумовно, дане дослідження здійснюється в межах транзитологічного підходу.

¹ Яковенко, Н. М. (2007). *Вступ до історії*. Київ: Критика, с. 293.

Особливої ваги аналізові розвитку місцевого самоврядування під кутом транзитивності (перехідності) додає те, що вивчення трансформацій – переходів суспільного, правового, й державного ладу з одного якісного стану в інший, не часто є предметом історичних досліджень². Однак, саме історична наука, на нашу думку, здатна розкрити усю повноту й багатоаспектність явища суспільно-політичних трансформацій на прикладі того чи іншого суспільного інституту. Так, Тарас Кузьо підтверджує багатозначність суспільного переходу, називаючи його «quadruple transition», тобто «чотирьохкомпонентний перехід», що включає демократизацію, впровадження ринкової економіки, інституціоналізацію та творення громадянського суспільства³. Власне, ці компоненти вже давно стали предметом соціогуманітарних досліджень, тож дана робота покликана комплексно розглянути історичний хід посттоталітарних змін у системі організації влади в Україні крізь призму розвитку інституту місцевого самоврядування.

Визначальною для формування нашої проблематики дослідження стала робота Семюела Гантінгтона «Третя хвиля. Демократизація в кінці ХХ ст.». Вчений детально описав хвилеподібність демократичного процесу, його етапи та форми, довівши тезу, що перехід від авторитаризму до демократії, як правило, не відбувається повсюдно та одномоментно. Перехід носить характер еволюційних змін і, здебільшого, укріплюється шляхом електоральної легітимації, водночас існують випадки демократичного отримання влади з переходом до авторитаризму тому, що сформовані в суспільстві інститути, через які суспільство делегує повноваження політичному лідеру, ослабкі для подальшого контролю влади. Крім цього, було уточнено значення понять «демократія» та «демократизація»,

² Матвеева, Л. Г. (2015). Транзитивне суспільство та транзитивна держава як категорії сучасного суспільствознавства. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2, 6-9. – С. 6.

³ Kuzio, T. (2001). Transition in Post – Communist States: Triple or Quadruple? *Politics*, 21 (3), 168-177. – P. 173-174.

розглянута проблема стабільності демократичних політичних систем. Однією з визначальних, на нашу думку, проблем, яку підняв автор, було питання про те, «як варто розглядати демократичність і недемократичність, як дихотомічну чи константну величину?» та зрештою довів, що саме перший варіант є більш обґрунтованим, попри простоту сприйняття сталості історичного розвитку демократій⁴.

Поглибленням транзитологічної теорії Гантінгтона слугує робота «Політичний порядок і політичний занепад» іншого видатного американського дослідника Френсіса Фукуями, який розкрив особливості походження й еволюції політичних інститутів. Дослідник стверджував, що «видаючи свої інститути за сучасні, комуністичні держави взагалі не були такими. Вони будувалися навколо партійної еліти, що використовувала класичний патронаж для утримання й зміцнення своєї влади... коли Україна здобула незалежність, вона продемонструвала спільну для всіх рису: установити стовп демократичності виявилось значно легше, ніж створити сучасну державу...»⁵. Вчений розкрив механізм впровадження демократичних інституцій у транзитивних суспільствах, показав перешкоди на шляху утвердження верховенства права: слабкість державних інституцій, різні форми корупції, відсутність підзвітності тощо. Неможливо не погодитися, що зростання адаптивності, автономності та внутрішньої узгодженості веде до стабілізації політичних інститутів, створених задовольняти потреби суспільства; водночас цей процес не є односпрямованим, адже періоди стабільності створюють «сприятливі умови для захоплення держави елітами».

На наш погляд, інституціоналізація місцевого самоврядування має саме такий характер: з одного боку процес утвердження інституту локальної

⁴ Хантінгтон, С. Ф. (2003). *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. Москва: РОССПЭН, с. 21-22.

⁵ Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута*. Київ: Наш формат, с. 9-10.

демократії виступає індикатором переважання децентралізаційних тенденцій у державі, з іншого – кризові періоди сигналізують про згорання демократизму влади, вдаваний плюралізм змінюється повзучою, а часом відвертою централізацією.

Одними із перших, хто здійснював аналіз перетворень у системі організації влади, були Б. Андресюк, Т. Кузьо, А. Ткачук⁶, Ю. Шемшученко⁷.

Так, Б. Андресюк, зокрема, зазначає що «перехід від радянської централізованої системи управління до пострадянської децентралізованої унітарної системи»⁸ відбувався повільно, покроково, з рядом принципових суперечностей та правових колізій. Дослідник показує, що специфіку формування місцевого самоврядування слід шукати саме у своєрідності перехідного періоду. Маємо завважити, що обраний ним шлях розгляду місцевого самоврядування як системи, що розвивається через протистояння між гілками та структурами влади, видається цілком слушним і органічним.

Досить системно розкрив питання державотворення у пострадянській період Т. Кузьо – британський дослідник українського походження. У своїй праці «Ukraine: state and nation building»⁹ автор описує трансформаційні процеси як багатофакторні перетворення у посттоталітарному суспільстві, окрему увагу приділяючи проблемам творення інституцій, національної ідентичності та громадянського суспільства. Однак, дещо поспішними виявилися обнадійливі висновки вченого щодо федералізму, регіоналізму та сепаратизму порубіжних регіонів, і хоча з автором можна погодитись щодо неможливості екстраполювати місцеві особливості Донбасу і Криму на всю Південно-Східну Україну, проте з позиції сьогодення не можемо ігнорувати очевидне – все ж загрози регіоналізму були цілком реальними.

⁶ Ткачук, А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ».

⁷ Шемшученко, Ю. С. (2005). *Вибране*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка».

⁸ Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос». – С. 29.

⁹ Kuzio, T. (1998). *Ukraine: State and nation Building*. London: Routledge.

Проте ключовим моментом усе ж є необхідність зупинитися саме на історичних аспектах перехідного періоду, звернути більш детальну увагу на передумови, фактори розвитку й особливості цих тенденцій у місцевому самоврядуванні як системі організації влади на місцях, що виникла у суспільстві з ознаками демократизації та пострадянського світогляду.

Як вже зазначалося, поняття «перехідного періоду» має чимало визначень і аспектів розгляду, однак, з історичної точки зору, варто звернути увагу на загальне, системне значення цього явища в суспільно-політичному та суспільно-економічному плані. Так ми можемо відмежувати суто юридичні та вузько економічні особливості цього питання.

Взагалі терміни «перехідна держава», «державний лад перехідного періоду» та «перехідний період» розвитку державності з'явилися в активному науковому обігу вже у 20-х рр. ХХ ст.¹⁰, як не парадоксально, саме за сприяння радянської влади та використовувалися для протиставлення так званого «соціалістичного державного будівництва» усталеним нормам західних демократій. Водночас, після Другої світової війни, до широкого спектру наукових визначень перехідного періоду додалися приклади постколоніальних країн Африки та Азії. Розпад же Радянського Союзу як наддержави та «неоколоніальної імперії» призвів до появи так званих «постсоціалістичних держав». Саме до такого типу держав відноситься й Україна, яка, незважаючи на висловлене багатомільйонним народом прагнення до побудови демократії, правового та громадянського суспільства, спершу мала пройти шлях очищення, перебудови та зміни усіх без виключення інституцій¹¹ та соціальних механізмів від колишньої пануючої ідеології, укладу життя та системи організації влади.

¹⁰ Моїсеєнко, Д. (2014). «Перехідна держава» та «Постсоціалістична держава»: співвідношення понять. *Держава та регіони: право*, 1, 14-17. – С. 15.

¹¹ Колодій, А. (1998). Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць*, 44-55. – С. 44.

Оскільки «перехідний період» містить у собі й децентралізацію територіального управління, і перехід постсоціалістичного суспільства на нові демократичні засади взаємодії та розвитку, а також перехід від командно-адміністративної системи управління економікою до ринкових відносин, то такий період ми можемо охарактеризувати як проміжний стан між окремими видами державного ладу, для якого притаманний комплекс процесів, що викликають докорінні якісні перетворення за певний відрізок часу.

Початку таких перетворень у державі «завжди передує системна криза» існуючого ладу, «спричинена значним зниженням рівня життя громадян, втратою довіри до старої системи цінностей, загрозою територіальній цілісності держави. У випадку, якщо криза у сфері державного управління не може бути подолана еволюційним шляхом, існує велика ймовірність, що перехідний період матиме революційні наслідки у вигляді зміни формальних, а можливо, і сутнісних властивостей держави»¹².

Отже, варто виділити два закономірні шляхи розвитку місцевого самоврядування на перехідному етапі державного будівництва: еволюційний, тобто такий, що здійснюється шляхом поступових трансформацій, реформ та «вирівнювання» нормативно-правової бази до загальноприйнятих правил та принципів, що визнаються у суспільстві керівними у процесі змін; та революційний, тобто шлях радикальних перетворень та докорінних суспільно-політичних трансформацій, часто системного характеру, що відбуваються стрибкоподібно, з порушенням численних норм, законів та принципів наявної та визнаної організації влади¹³.

¹² Моїсеєнко, Д. (2014). «Перехідна держава» та «Постсоціалістична держава»: співвідношення понять. *Держава та регіони: право*, 1, 14-17. – С. 14.

¹³ Кругляк Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4(135), 18-21.

Важливе значення для розуміння сутності децентралізаційних процесів відіграють праці практиків місцевого самоврядування, таких як: Р. Безсмертний¹⁴, В. Комов¹⁵, В. Куйбіда¹⁶. Їхні дослідження виходять із практичної площини даного питання і допомагають зрозуміти значення процесу творення міцної системи місцевого самоврядування в Україні у процесі демократичних перетворень, в історичній ретроспективі. Однак важливо пам'ятати про необхідність якісного критичного аналізу матеріалів, що так чи інакше перебували у контексті політики.

Надзвичайно важливою для розуміння сутності соціальних трансформацій у постмодерному суспільстві, на нашу думку, є праця «Час племен» відомого французького дослідника сучасності та повсякденності Мішеля Маффесолі¹⁷. Багаторічне дослідження вченого переглядає звичні та дещо застарілі уявлення про людську спільність: народ, націю, клас і, водночас, обґрунтовує характер існуючої соціально-політичної реальності як «мережу мереж» – соціетальне поєднання різнорідних «трайбів» у єдину складну структуру з одночасними тенденціями до консолідації та фрагментації. Переконані, що досягнення М. Маффесолі є дуже недооціненими в українських соціогуманітарних студіях, адже вони розкривають суспільні явища в дещо іншому світлі, ніж ми звикли уявляти; застарілі категорії погано передають зміст процесів, що відбуваються в глобалізованих суспільствах, де панують поступовий занепад індивідуалізму,

¹⁴ Безсмертний, Р. (2005). *Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні*. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, Київ: Видавництво «Геопринт».

¹⁵ Комов, В. (2000). *Шляхи удосконалення правових засад місцевого самоврядування в Україні та її столиці – місті Києві*. Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київ: Бланк-Прес.

¹⁶ Куйбіда, В. С., Куйбіда, М. С., Бабінова, О. О. (2008). *Місьцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії: монографія*. Хмельницький: Видавництво ХУУП

¹⁷ Маффесолі, М. (2018). *Час племен. Занепад індивідуалізму у постмодерному суспільстві*. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія».

відбувається пошук індивідом власної ідентичності в межах доступних йому професійних, соціокультурних і територіальних спільнот.

Своєрідним смисловим доповненням, хоч і в дещо іншому ракурсі, виступає дослідження британського історика Ніла Фергюсона «Площі та вежі»¹⁸. Вчений критично ставиться до сприйняття історичних процесів ХХ ст. як боротьби ієрархічних структур та переконує, що внаслідок розвитку технологій, на зміну вертикальній організації суспільства, прийшло домінування горизонтального мережевого суспільства, а демократичні інститути та інформаційні технології лише посилили якість і спроможність міжгрупової взаємодії, через що сучасне суспільство стало варіантом втілення громадських площ у боротьбі з централізацією та ієрархічними «вежами». Ця робота не присвячена безпосередньо місцевому самоврядуванню, однак пояснює механізми демократизації та децентралізації постмодерних суспільств.

Серед іншого важливим аспектом нашого дослідження виступає необхідність осмислення суспільно-правової парадигми суб'єктів інституціонального творення. Оскільки на різних етапах і суспільство, і можновладці по-різному бачили роль, місце та функції місцевого самоврядування в державі, то важливо зважено оцінювати політичний, економічний, міжнародний та навіть військовий контекст проблеми.

Особливості соціально-економічного середовища у взаємозв'язку з демократизацією розкрив у своїх роботах А. Гальчинський, відомий економіст, радник Президента України у 1994–2005 рр. Вчений узагальнено подав ряд факторів, які трансформували суспільну парадигму від сприйняття тоталітарних порядків до усвідомлення нових ліберально-демократичних цінностей, тісно пов'язавши це з періодами піднесення та падіння української економіки. У науково-популярному есе «Лібералізм. Уроки для України»

¹⁸ Фергюсон, Н. (2018). *Площі та вежі. Соціальні зв'язки від масонів до фейсбуку*. Діса, К. (Пер. з англ.). [The Square and the Tower. Networks, Hierarchies and the Struggle for Global Power]. Київ: Наш формат.

А. Гальчинський наводить досить змістовне пояснення етапності демократичного процесу, обґрунтовуючи їх необхідністю вирішення ряду взаємопов'язаних проблем: проведення адміністративної реформи, демократизації соціально-економічних відносин, розвитку місцевого самоврядування й інших громадських інституцій та вдосконалення політичної системи держави. Водночас вчений наголошує, що реформування через низку чинників не може відбутися у форсований спосіб: спершу має відбутись «ерозія та розпад авторитарного режиму» (ми вживаємо у даному контексті поняття «дерадянізація»); потім «утворення інституційної системи демократії» – «демократизація»; наступний етап – «неконсолідованої демократії» – на наш погляд, так можна схарактеризувати період після проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади; і наостанок, етап «ліберальної демократичної консолідації» – період, який іноді пов'язують із деліберацією системи, однак, цей етап більш властиво розглядати політологам¹⁹.

Проте ми жодним чином не обмежуємося розглядом праць, яким властивий загальний огляд процесів трансформації, демократизації, або механіки історичного процесу. Структура даного дисертаційного дослідження передбачає розгляд ряду вузлових блоків проблеми, що ідентифікуються за предметною спрямованістю:

- суспільно-політична історія СРСР доби Перебудови;
- історія українського конституціоналізму;
- історичні розвідки з питань діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України;
- адміністративно-територіальні студії та історична регіоналістика;
- вивчення процесів становлення громадянського суспільства в Україні;
- теорія та практика місцевого самоврядування в Україні та закордоном;
- праці, що розглядають аксіологічні аспекти місцевого самоврядування;

¹⁹ Гальчинський, А. С. (2011). *Лібералізм: уроки для України*. Київ: Либідь.

- біографічні дослідження.

Суспільно-політичний контекст Перебудови вже давно досить детально розкритий у численних роботах вітчизняних і зарубіжних істориків. Серед ряду праць взято до уваги роботу М. Восленського «Номенклатура»²⁰, де розкрито принципи та форми організації радянського бюрократичного апарату. Це дослідження проливає світло на загальне тло формування місцевого самоврядування першого десятиліття української незалежності, адже відомо, що відносно мирний розпад СРСР сприяв подальшому наслідуванню суверенними державами не лише потужного бюрократичного апарату держави, а й принципів і методів, характерних для радянської доби. Упродовж усіх 1990-х рр. саме комуністи та інші ліві партії чинили опір роздержавленню місцевих рад та створенню державної виконавчої вертикалі на чолі з Президентом України. Серед українських істориків трансформації радянської вертикалі влади найбільш детально висвітлили С. Кульчицький²¹, С. Плохій²², Ю. Шаповал²³.

Грунтовні дослідження конституційного процесу та політичної системи в Україні, з яким напряду пов'язаний предмет нашого аналізу, зробили В. Литвин²⁴, М. Томенко, А. Слюсаренко²⁵. Особливості конституційного закріплення місцевого самоврядування в Україні системно показано в колективній монографії «Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні» В. Федоренка та

²⁰ Восленский, М. С. (1991). *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*. (1-е сов. изд.). Москва: ОКТЯБРЬ.

²¹ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь.

²² Плохій, С. (2019). *Остання імперія. Занепад і крах Радянського Союзу*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».

²³ Шаповал, Ю. (2001). *Україна ХХ століття: Особи та події в контексті важкої історії*. Київ: Генеза.

²⁴ Литвин, В. (Гол. ред.). (2008). *Політична система для України*. Київ: Ніка-Центр.

²⁵ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право.

О. Чернеженко²⁶. Автори показали не лише історичний шлях інституту місцевого самоврядування, а й порівняли засади, на яких функціонує муніципальна система в Україні, з найкращими світовими практиками. Водночас у роботі мають місце деякі аспекти, що потребують більш детального висвітлення, однак, очевидно, що мета авторів полягала у дослідженні, в першу чергу, конституційних моделей самоврядування, а не історичного процесу їхнього становлення.

Дослідження історичної сторони питання відновлення та розбудови місцевого самоврядування в Україні наприкінці 1980-х – у 1990-х роках має досить тривалу традицію. Наразі сформовано цілий пласт ґрунтовних історичних, політологічних, правових та інших соціогуманітарних робіт у цій сфері. Характерно, що в Україні переважають праці правничого характеру, зокрема у сфері міжнародного права, що вказує на практичне значення та континуїтет трансформаційних процесів, які є актуальними й понині. Однак більшість правових досліджень мають і досить широкі історичні розвідки, а також узагальнюючі описи історії конституційного процесу в Україні в 1990 рр. Така ситуація в історіографії проблеми дозволяє говорити про практичну необхідність подальших поглиблених досліджень історії з питань інституціалізації муніципальної системи в Україні та проблем локальної демократії в цілому на етапі її розбудови.

Предметом дискусій та подальших досліджень щодо місцевого самоврядування здебільшого постає проблема витоків, історичного зв'язку та історичних паралелей з країнами пострадянського простору²⁷, що є досить очікуваним та логічним у контексті державницької традиції української

²⁶ Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К.

²⁷ Гошовська, В. А., Лопушинський, І. П., Педченко, Н. С., Писаренко, В. П., Саханенко, С. Є., Толкованов, В. В. ... Ворона, П. В. (Ред.). (2016). *Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія*. (Т. 1). Полтава: ПП Шевченко.

історіографії, але наразі спостерігається тенденція до більш поглибленого вивчення трансформаційних процесів.

Важливим напрямком досліджень є історична регіоналістика. Серед авторів, на нашу думку, вагоме місце посідають численні праці Я. Верменич^{28, 29, 30}, О. Андрощука³¹. Дослідники детально розкривають не лише характер формування адміністративно-територіального устрою, а й здійснюють глибокий аналіз причинно-наслідкових зв'язків, формування регіональних та локальних ідентичностей, асоціативних і дисоціативних тенденцій регіонального розвитку, впливу якості публічної влади на розвиток внутрішньополітичного життя держави. Колосальне значення мають найновіші роботи авторів, спрямовані на висвітлення передумов анексії Російською Федерацією Криму та збройної агресії на Донбасі^{32, 33}. Феномен «пограниччя», «порубіжних регіонів», на нашу думку, дозволяє по-іншому поглянути не лише на регіональні особливості історичного розвитку, а й вчасно ідентифікувати ризики та загрози національній безпеці.

У науковій літературі також чимало робіт присвячено дослідженню проблем місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Становище місцевого самоврядування у процесі інституціоналізації

²⁸ Верменич, Я. В. (2003). *Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні*. Київ: Інститут історії України НАН України.

²⁹ Верменич, Я. В. (2015). *Донбас як порубіжний регіон: територіальний вимір*. Київ: Інститут історії України НАН України.

³⁰ Верменич, Я. В. (2018). *Феномен пограниччя: Крим і Донбас в долі України*. Київ: Інститут історії України НАН України.

³¹ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.* Київ: Інститут історії України НАН України.

³² Гай-Нижник П. П. (2017). *Росія проти України (1990–2016 рр.): від політики шантажу і примусу до війни на поглинання та спроби знищення*. Київ: «МП Леся».

³³ Котигоренко, В., Калакура, О., Ковач, Л., Коцур, В., Кочан, Н., Макаренко, Н., Ніколаєць, Ю. (2014). *Донбас в етнополітичному вимірі*. Київ: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України.

та напередодні реформи децентралізації розглядають у своїх працях В. Заблоцький³⁴, Ю. Ковбасюк³⁵, А. Ткачук³⁶, та інші.

Що до правових оцінок та аналізу відповідності юридичних норм реаліям життя українського суспільства, то тут бачимо більш широкий спектр досліджень, що аналізують історико-правові аспекти функціонування міжнародних норм, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування на етапі трансформаційних процесів та в ході приєднання України до ряду країн-учасниць Ради Європи, особливості децентралізації, формування добросовісного місцевого самоврядування. Серед авторів можна виокремити роботи М. Пухтинського³⁷, В. Толкованова³⁸, Ю. Шемшученка³⁹

Для усвідомлення того, як у часі змінювалася парадигма сприйняття ролі та місця самоврядування в суспільно-політичному контексті, досить змістовними знаходимо біографічні дослідження життєвого та політичного шляху В'ячеслава Максимовича Чорновола авторства В. Деревінського⁴⁰. Дослідник показав динаміку змін поглядів одного з лідерів національно-визвольного руху крізь призму дисидентства, боротьби за незалежність України та в процесі державотворчої праці. Оскільки В. Чорновіл був не

³⁴ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка».

³⁵ Ковбасюк, Ю. В. (Ред.). (2014). *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації*. Київ: НАДУ.

³⁶ Ткачук, А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ».

³⁷ Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: збірник матеріалів та документів*. Київ: Атіка.

³⁸ Гошовська, В. А., Лопушинський, І. П., Педченко, Н. С., Писаренко, В. П., Саханенко, С. Є., Толкованов, В. В. ... Ворона, П. В. (Ред.). (2016). *Місьцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія*. (Т. 1). Полтава: ПП Шевченко.

³⁹ Шемшученко, Ю. С. (2005). *Вибране*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка».

⁴⁰ Деревінський, В. (2017). *В'ячеслав Чорновіл*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».

лише теоретиком державотворення, а й очолював міську раду та був ініціатором так званої «Галицької Асамблеї»⁴¹, його ставлення до місцевого самоврядування, федералізму, проблем сепаратизму має особливо цінний характер.

У цьому ж сенсі цінними є праці Є. Магди⁴², С. Шкабка⁴³, що розкривають погляди перших президентів України на державотворчі процеси, частиною яких, безумовно, є місцеве самоврядування.

Підводячи підсумок, зазначимо, що окремі аспекти проблематики становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування знайшли ґрунтовне висвітлення у вітчизняній історіографії, щоправда, різноманіття та подекуди суперечливість результатів досліджень вимагають комплексного осмислення та узагальнення в рамках вивчення перехідного періоду українського державотворення. Важливо також наголосити на міждисциплінарності питання місцевого самоврядування. Попри те, що історичний аспект інституціоналізації місцевого самоврядування ще недостатньо розкритий, саме залучення джерельної бази та корпусу досліджень авторів у суміжних соціогуманітарних дисциплінах може пролити світло на характер історичного процесу у самоврядуванні в цілому.

1.2 Джерельна база

Історичний шлях інституту місцевого самоврядування в Україні неможливо простежити без використання великої кількості різноманітних

⁴¹ Кругляк Д. М. (2018). *Пріоритетні напрямки діяльності другої Галицької асамблеї (осінь 1991 р.)*. Матеріали XVI міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна – 2018: Історія», Київ, 13 березня 2020 року. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 200-203.

⁴² Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».

⁴³ Шкабка, С. І. (2016). *Суспільно-політична та державна діяльність Леоніда Кучми (1975 – 2005 рр.)*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.

джерел, що висвітлюють аспекти формування, еволюції та реформування інституту місцевого самоврядування.

Однією з переваг цієї проблематики є різноманіття джерельної бази та наявність цілого комплексу джерел різного характеру й гатунку. Не менш важливо і те, що джерелам до питання становлення місцевого самоврядування притаманний високий рівень цифровізації, починаючи від нормативно-правових актів, розміщених на сайті владних установ, до публіцистики організацій, що опікуються питаннями муніципальної демократії. Однак, певною особливістю, на яку варто зважити є те, що чимало джерел актового характеру підпорядковано специфічному канону мовлення, де важливу роль відіграють мовні клавзули, нормативно-правові штампи та поняття.

Для зручності розгляду вдамося до класифікації використаних у даному дослідженні джерел. Серед основних типів можемо назвати:

- нормативно-правові акти (вітчизняні та міжнародні);
- архівні й опубліковані документи установ та організацій;
- публіцистичні (друковані періодичні видання та інтернет-медіа);
- публічні заяви, виступи, інтерв'ю державних та громадських діячів;
- періодичні видання установ та організацій;
- біографічна та мемуарна література;
- аналітичні звіти;
- соціологічні дослідження;
- вебпортали державних установ та громадських об'єднань.

Безперечно, місцеве самоврядування як суспільно-політичний інститут ґрунтується на певній нормативно-правовій базі. Правову основу його діяльності становлять Конституція⁴⁴, Закони України, законодавчі акти, розпорядження органів місцевої влади, укази виборних посадових осіб та органів державної влади в Україні, резолюції, міжнародні угоди, зокрема,

⁴⁴ Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. (1996, 28 червня). *Відомості Верховної Ради України*, № 30, ст. 141.

Європейська хартія місцевого самоврядування⁴⁵. У цих документах визначені та задекларовані концептуальні засади, принципи та механізми реалізації державної політики України у галузі місцевого самоврядування.

Конституція України є основоположним джерелом, що фіналізувало етап становлення місцевого самоврядування, а також засвідчило синкретизм пострадянського світогляду та самоврядних практик з одного боку, з іншого – компроміс між Президентом та парламентом у частині права контролювати та розпоряджатися владою на місцях. Основний закон, зрештою, став осердям демократії в Україні, адже, попри неодноразові спроби внесення змін до Конституції, централізації та навіть узурпації влади, розвиток конституційного процесу в частині місцевого самоврядування сигналізує про становище демократії в країні.

Не менш важливим джерелом у нашому дослідженні виступає Європейська хартія місцевого самоврядування – міжнародна угода, відкрита для підписання державами-учасниками Ради Європи, прийнята на Конгресі Місцевих та Регіональних рад Європи у 1985 році. Імплементації цього документу присвячено значну частину нашого дослідження з метою висвітлення ролі міжнародного контролю Парламентської Асамблеї Ради Європи за питаннями демократизації та становлення місцевого самоврядування в Україні. Варто лише зазначити, що Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка, на відміну від Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування, набула статусу офіційного документа, містить преамбулу, одинадцять статей основної частини та ще шість статей особливих положень.

Окрім Європейської хартії місцевого самоврядування надзвичайне значення для розуміння процесів трансформації у царині муніципального врядування мають Закони України: «Про ратифікацію Європейської хартії

⁴⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № 994_036. (1997). Відтворено з http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

місцевого самоврядування»⁴⁶ від 15 липня 1997 року – засвідчує остаточне прийняття на вищому державному рівні правил і механізмів функціонування муніципальної системи, згідно з принципами Ради Європи; «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴⁷ від 21 травня 1997 р. – визначив практичні положення «пореформенної» системи управління на місцях тощо. Основна частина цих законодавчих актів, зокрема тих, що втратили свою чинність, перебувають у вільному доступі на електронних ресурсах (електронних архівах) Верховної Ради України, Адміністрації Президента та інших органів влади в Україні. Також наявні широкодоступні видання, як-от «Відомості Верховної Ради України», що доступні, зокрема, в Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України.

Важливими джерелами, що засвідчили першопочаткові зрушення в напрямку побудови місцевого самоврядування в УРСР та пізніше в Україні, були: Декларація про державний суверенітет України⁴⁸ та Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»⁴⁹ від 7 грудня 1990 р. Прийняття саме цього закону засвідчило початок інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні у 1990-х рр.

Загалом же, законодавча база місцевого самоврядування, включаючи чинні закони, постанови, акти, укази, а також враховуючи численні опубліковані та невидані проекти робочих груп, спеціальних комісій чи експертних рад є досить великою за обсягом і змістом.

⁴⁶ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 38, ст. 249.

⁴⁷ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.

⁴⁸ Декларація про державний суверенітет України. (1990). *Відомості Верховної Ради УРСР*, № 31, ст. 429.

⁴⁹ Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». № 533-ХІІ. (1992). *Відомості Верховної Ради України*, № 28, ст. 387.

Допоміжну роль у дослідженні законотворчої діяльності Верховної Ради України та питань нормативно-правового врегулювання відіграють протоколи та бюлетені стенограм засідань парламенту, що детально відображають хід пленарних засідань у хронологічному порядку.

Не менш важливими для встановлення істини є використання документів державних установ та громадських організацій, які займаються питаннями розбудови місцевого самоврядування. Серед таких документів особливу цінність становлять річні звіти, протоколи загальних зборів Асоціації міст України, статутні документи партійних організацій та інші документи організаційно-правового характеру. Багато з них опубліковані, розміщені на вебресурсах відповідних установ і організацій, частина – видана у збірниках, присвячених їхній діяльності. Прикладом останніх можуть слугувати опубліковані матеріали компартійних конференцій, матеріали з'їздів Народного Руху України тощо. Ці джерела слугують цінним джерелом розуміння тогочасної парадигми сприйняття місцевого самоврядування учасниками суспільно-політичних процесів.

Величезний масив різномірної інформації містять матеріали засобів масової інформації. Серед найбільш актуальних для нашого дослідження варто назвати парламентський нормативний бюлетень «Відомості Верховної Ради України», парламентську газету «Голос України», видання Кабінету Міністрів «Урядовий кур'єр». Досить цінні аналітичні публікації про події політичного життя в Україні містяться на сторінках газети української громади в Сполучених Штатах Америки. Чимало інформації, починаючи з 2000-х рр. можна знайти на вебсторінках інтернет-видань: «Інтерфакс-Україна», «Радіо Свобода», «УНІАН» «ВВС Україна», «Galinfo». Періодичні видання та інтернет-медіа містять чимало цінної фактологічної інформації, щоправда потребують від дослідника більш ретельної кореляції з іншими джерелами та глибокого контентного аналізу, адже часом містять неточності та помилки. Іншим прикладом «джерельних пасток», характерних не тільки для мас-медіа, але й для нормативно-правових актів, є наявність у тексті

нормативних мовних зворотів, риторичних прийомів та дипломатичних клавзул, часто вживаних політиками та громадськими діячами. Тож, в таких випадках завдання історика, окрім всього, полягає у необхідності проведення структурного та герменевтичного аналізу задля пошуку «чистих» фактів.

Не менш промовистими є біографічні джерела та мемуарна література, здатні пролити світло на хід подій, ставлення тих чи інших політичних сил до публічних процесів. Під час роботи нами було розглянуто спогади помічника Володимира Щербицького; зібрані В'ячеславом Чорноволом матеріали Народного Руху України; політичний памфлет Левка Лук'яненка; публікації Першого Президента Леоніда Кравчука; Голови Верховної Ради Олександра Мороза; Державного секретаря США Кондолізи Райс та інших. Однак мемуаристика потребує перехресного аналізу та кореляції з нормативно-правовими документами, як і інтерв'ю, публічні виступи та промови політичних і громадських діячів.

Натомість куди більш вичерпною є інформація, що міститься на сторінках спеціалізованих періодичних видань, на кшталт «Вісника Асоціації міст України» та окремих публікацій установ, організацій, заходів, міжнародних програм тощо. Такі джерела, як і аналітичні звіти, доповіді, соціологічні дослідження містять кількісні показники, які в той чи інший спосіб свідчать про якість впроваджуваних законів, постанов, проведення реформ, вказують на електоральні тенденції та адміністративно-територіальні особливості.

Використання щорічних аналітичних звітів Асоціації міст України, матеріалів конференцій і публічних слухань, присвячених проблемам місцевого самоврядування та локальної демократії сприяло пошуку відповідей на поставлені завдання даного дослідження та при виставленні акцентів на ті чи інші аспекти розвитку інституту місцевого самоврядування.

Крім зазначених джерел важливою базою вивчення змін у системі місцевого врядування в Україні можуть слугувати джерела усної історії⁵⁰, які не були розглянуті у даному дослідженні, однак, переконані, такі інноваційні розвідки можуть стати додатковим джерелом пояснення тих чи інших процесів чи дій, рішень політичних діячів, що в подальшому вплинули на долю держави і продовжують визначати стратегію трансформацій системи локальної демократії. Використання даного типу джерел є досить новаторським і потребує зваженої та чітко регламентованої роботи дослідника, яка натомість може принести значні наукові дивіденди.

Отже, джерельна база роботи складається з широкого діапазону актових джерел, більшість з яких носять публічний характер і відзначаються високим ступенем об'єктивності, а тому складають важливе емпіричне підґрунтя роботи. Значним доповненням до нормативно-правової бази та різноманітних джерел статистичного характеру слугують публіцистичні, джерела, мемуарна література, стенограми засідань, виступи та інтерв'ю. Вони дозволяють краще наблизитись до розуміння причин, ходу та наслідків суспільно-політичних трансформацій, усвідомити значення інституційних змін. Зазначений нами корпус джерел може бути актуальний, як для вивчення дотичних до питання інституціоналізації місцевого самоврядування тем, для поглиблення цієї проблематики, так і для студій, пов'язаних із вивченням процесів демократизації посттоталітарних суспільств.

Висновки до розділу.

Тематика досліджень місцевого самоврядування знаходиться на перетині соціогуманітарних дисциплін. Оскільки інститут місцевого самоврядування в Україні, в сучасному його розумінні, є виявом

⁵⁰ Кругляк, Д. М. (2018). *Деякі особливості дослідження розбудови місцевого самоврядування в Україні під час перехідного періоду (кін. 1980-х – 1990-ті рр.)*. Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції: «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій», Дніпро, 26-27 жовтня 2018 р. Дніпро: СПД «Охотнік». – С. 120-121.

демократичних змін на пострадянському просторі, а динаміка його становлення та розвитку прямо пропорційна децентралізаційним тенденціям у суспільно-політичному житті, то цілком доцільним, на нашу думку, є розгляд інституціоналізації в рамках транзитологічних студій.

Інтерес до вивчення місцевого самоврядування на перехідному етапі українського державотворення має доволі тривалу традицію у суміжних дисциплінах, таких як історія держави і права, політологія, правознавство тощо. Роботи, що розкривають окремі аксіологічні, правові, політологічні аспекти розвитку місцевого самоврядування, часто містять досить детальні історичні розвідки стосовно предмету дослідження. Не менш важливий пласт досліджень становлять роботи вітчизняних істориків, що аналізують суспільно-політичне становище в Україні доби незалежності, історію конституційного процесу, або ж вивчають інституційну та військову історію.

Особливий інтерес становлять праці вітчизняних дослідників історичної регіоналістики, що розкривають глибину проблем адміністративно-територіального устрою, регіональної та місцевої ідентичності населення, сепаратизму, асоціативних та дисоціативних тенденцій, що безпосередньо впливають на характер формування органів влади та самоврядування на місцях.

Вивченню інституційної історії місцевого самоврядування сприяє наявність широкого діапазону джерел різного характеру, від актових, статистичних та архівних, до різноманітних інтерв'ю, стенограм засідань експертних рад, мемуарів учасників історичного процесу, інтерв'ю тощо. Більша частина джерел доступна у провідних архівних установах, бібліотеках та наявна у цифровому форматі. Певну складність даного дослідження становить необхідність оптимального добору джерельної бази та трудомісткий аналіз значних за обсягом нормативно-правових документів.

РОЗДІЛ 2.

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕРАДЯНІЗАЦІЇ

2.1. Трансформація радянської вертикалі влади

У 1985 році відбулися дві визначні події для розвитку демократії та місцевого самоврядування зокрема. Так, 15 жовтня 1985 р. у м. Страсбург на Конгресі Місцевих і Регіональних Влад Європи було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування, що визначила основні принципи й механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи⁵¹. Безумовно, УРСР, перебуваючи у складі Радянського Союзу, не могла ні бути членом Ради Європи, ні підписувати документи, що регулювали так чи інакше систему влади в СРСР, однак саме в результаті другої події, що відбулась у тому ж році, цей документ у подальшому став не лише декларацією одного з доступних векторів розвитку для українського суспільства, а й одним із основоположних чинників формування національної моделі місцевого самоврядування.

Іншою подією, про яку йшлося вище, був старт сукупності політичних і економічних реформ у СРСР 1985 – 1991 рр., що увійшли в історію під назвою «Перебудова». Комплекс змін, викликаних перебудовчими процесами, призвів до занепаду комуністичної ідеології і держави, яка упродовж 70 років позбавляла український народ права на вільний розвиток і самостійне врядування на своїй землі.

Ідеологічні основи радянської державності не є предметом нашого дослідження, однак важливо звернути увагу на невідповідність декларативних і фактичних органів державного управління в СРСР і УРСР зокрема як складовій його частині. З одного боку ми бачимо всеосяжну словесну підтримку ряду загальнолюдських, демократичних цінностей у

⁵¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № 994_036. (1997). Відтворено з http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

сукупності з комуністичними ідеологемами в радянських Конституціях, з іншого – знаємо абсолютно сумнівну реальність, висвітлену незліченною кількістю свідчень, документів та матеріалів, що розкривають сутність радянської системи.

Огляд становлення і розвитку радянської моделі управління територіями підтверджує, що радянська влада ліквідувала будь-які попередні історично сформовані моделі самоврядування на українських теренах та збудувала жорстко централізовану вертикаль умовно самоврядних органів, підконтрольних паралельній партійній структурі, базуючись на уявленні про суто державну природу будь-яких владних органів⁵².

Так, Конституція УРСР 1978 р., що ґрунтувалася на відповідній материнській Конституції СРСР, від 07.10.1977 р., встановлювала права, свободи та обов'язки громадян, декларувала принципи так званої соціалістичної демократії та найвищу мету – «побудову безкласового комуністичного суспільства, в якому дістане розвиток суспільне комуністичне самоврядування»⁵³. Водночас радянська Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади⁵⁴.

Ці принципи глибоко корінилися в радянській системі організації влади. Окупувавши українські землі, більшовики, а згодом комуністи, запровадили систему органів «диктатури пролетаріату», що складалася з Рад

⁵² Костенок І. (2012). Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*, 4(12), 168-171.

⁵³ *Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик ; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик*. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР. – С. 5-7.

⁵⁴ Костенок І. (2012). Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*, 4(12), 168-171.

різних класів і соціальних верств. У процесі становлення командно-адміністративної системи, в існування умовно самоврядних органів було покладено сталінський принцип «владарюють не ті, хто вибирає і голосує», а ті, «... котрі оволоділи на ділі виконавчими апаратами держави, котрі керують цими апаратами»⁵⁵.

Чи існувало місцеве самоврядування в законодавчому полі в останні роки існування УРСР як складової Радянського Союзу та чи була можливою реалізація цього інституту народовладдя де-факто в тій чи іншій формі? Це питання важливе з огляду на необхідність зрозуміти витoki національної моделі місцевого самоврядування, що постане в незалежній Україні в наступні десятиліття. Адже, на думку дослідників, так звана «радянська модель [самоврядування – прим. авт.]» була і залишається своєрідним історичним підґрунтям, через специфіку якого загальмовуються процеси становлення справжньої демократії в Україні»⁵⁶.

Розуміння реального стану речей у радянському управлінні на місцях можливе на основі порівняння з принципами вищезгаданої Європейської хартії місцевого самоврядування, коротко розглянутими у попередньому розділі, яка, як відомо, підсумувала практику європейської локальної демократії в той самий історичний період. Незважаючи на те, що в СРСР було опубліковано досить кон'юктурний і неповний переклад Хартії, сама її поява, звісно ж, не могла спричинити впливу на радянську систему управління, адже продовжувала діяти ст. 6 Конституції СРСР про керівну і спрямовуючу роль КПРС. Водночас з 20 квітня 1978 р. УРСР жила за новим, четвертим від часу утворення квазі-держави, Основним законом⁵⁷.

⁵⁵ Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос», с. 50.

⁵⁶ Костенок, І. (2012). Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*, 4(12), 168-171. – С. 168.

⁵⁷ *Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик ; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских*

Місцеві органи державної влади та управління в Українській РСР у своїй діяльності керувалися положеннями розділу 6, главами 14-15 Конституції УРСР 1978 р. Статті 124-131 розкривали зміст діяльності Місцевих Рад народних депутатів, а в статтях 132 – 138 йшлося про основні засади діяльності виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів⁵⁸.

Згідно з Конституцією 1978 р. про місцеве самоврядування не йшлося. Положення Основного закону УРСР описували порядок діяльності та сферу відповідальності так званих «місцевих Рад народних депутатів», які, з позиції демократичного сьогодення та, зокрема, положень Європейської хартії місцевого самоврядування, поєднували не поєднуване: Ради одночасно виступали як органи державної влади та управління на місцях, з іншого боку вони де-юре представляли інтереси населення цих територій та навіть мали забезпечувати виконання «наказів виборців»⁵⁹

Звісно, щоб зрозуміти логіку поєднання двох несумісних функцій державного управління та громадського самоврядування в межах повноважень одних і тих самих органів, порівнювати на пряму декоративну радянську Конституцію з документом, що засвідчив певний етап розвитку демократичних цінностей Європи, немає практичного сенсу. Проте, якщо вдатися до герменевтичного аналізу преамбули документу, безумовно побудованого в дусі радянської ідеології, можна зрозуміти, що з позиції радянського політичного міфу, держава і була основним «представником інтересів народу» на шляху «спільної побудови комунізму»⁶⁰. Тож, з позиції радянської ідеології жодного конфлікту інтересів між громадськістю і державою не було і не могло бути, адже в тоталітарному суспільстві вертикальних зв'язків громадянського суспільства не існувало.

Социалистических Республик. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР. – С. 99.

⁵⁸ Там само. – С. 137-138.

⁵⁹ Там само. – С. 138.

⁶⁰ Там само. – С. 100-101.

Тож, Конституція називала Ради народних депутатів органами державної влади, водночас наділяючи їх представницькою функцією. Місцеві Ради були підконтрольними вищим Радам і, свою чергою, мали право скасовувати рішення Рад, що були нижчі за рівнем адміністративно-територіального представництва⁶¹.

У Конституції 1978 року вперше у віданні місцевих органів влади з'явилися питання управління соціально-економічним розвитком підвідомчих територій. Згідно зі ст. 126, Ради зобов'язувалися забезпечувати «комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території» та здійснювати «керівництво підприємствами, організаціями і установами», які розташовані на їхній території, зокрема з питань «землекористування, охорони природи, будівництва, благоустрою, використання трудових ресурсів, виробництва товарів народного споживання, соціально-культурного, побутового та іншого обслуговування населення»⁶².

На думку О. Делії, це послужило додатковим імпульсом до створення комплексних планів із соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць, що, зрештою, суттєво вплинуло на розвиток інфраструктури підконтрольних цим радам територій, навіть попри недоліки та прорахунки⁶³. Дійсно, за Конституцією 1978 року місцеві Ради отримували ширші повноваження, зокрема у сфері створення належного середовища життя місцевого населення, однак сумнівною залишалася їхня здатність розпоряджатися фінансовим та адміністративним ресурсом в інтересах населення. Проте з початком Перебудови та гласності тематика покращення якості життєвого середовища, інфраструктури, містобудування з

⁶¹ Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик ; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР. – С. 135-136.

⁶² Там само. – С. 135-136.

⁶³ Делія, О. В. (2014). До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8.

урахуванням історико-культурних, національних, регіональних та місцевих особливостей, за участі та під відповідальність місцевих і регіональних органів влади та управління стає не просто предметом дискусій, а рекомендацією Союзу архітекторів УРСР щодо «децентралізації керування» процесами місцевого й регіонального будівництва. Щоправда, поруч із обговоренням можливості передачі містобудівних та містопроектувальних функцій місцевим Радам одночасно активно розглядалася необхідність створення централізованої системи «союзно-республіканських органів управління містобудуванням і архітектурою», тож, певно, за умов командно-адміністративної системи поняття «децентралізація» мало дещо інше відмінне значення⁶⁴.

Місцеві ради «представляли» інтереси населення та розпоряджалися ввіреними їм територіями на сесіях, які скликалися не рідше чотирьох разів на рік виконавчими комітетами Рад. У цей же час формальним керівником кожної адміністративно-територіальної одиниці був голова виконкому Ради, що обирався з числа осіб, яких рекомендував відповідний місцевий партійний комітет. Виконавчий комітет ради на чолі з головою виконкому через відділи та управління керували галузями та сферами місцевого господарства, здійснювали управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці у період між сесіями Рад – основним форматом роботи кожної Ради, які у своїй діяльності спиралися на постійні та тимчасові комісії⁶⁵.

Радянська модель місцевого управління, побудована за принципом «демократичного централізму» та так званої «влади Рад», попри декларовану демократичність, була за своєю суттю ще одним із вимірів радянської командно-адміністративної системи, побудованої на жорстких принципах

⁶⁴ *Жилищное строительство в Украинской ССР. Современный этап, проблемы, перспективы.* (1988). Киев: Будивельник. – С. 170-171.

⁶⁵ Деля, О. В. (2014). До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8.

підзвітності, підконтрольності, тотальної керованості та підпорядкованості єдиній реально функціонуючій вертикалі – системі компартійних осередків: обласних, міських, районних комітетів тощо, коли кожен рівень адміністративно-територіального устрою де-факто перебував під управлінням відповідної партійної структури, яка, по суті, підміняла собою органи виконавчої влади на місцях⁶⁶. У той час, як конституційна вертикаль Рад була радше демократичною завісою, справжня влада зосереджувалася в руках номенклатури – партійно-бюрократичного класу СРСР, який власне і був осердям радянського суспільства вертикальних зв'язків⁶⁷.

Найбільшу увагу такій формі партбюрократії приділив М. Восленський, детально розглянувши історичні витоки й значення цього панівного класу, чим привернув неабияку увагу до керівного механізму радянської системи і фактично легітимізував сам термін «номенклатура», що за свідченням самого автора, попри давню історію, багатозначність та вживаність у СРСР, набуло дещо нового значення в сенсі означення саморегулюючої та безіменної радянської бюрократичної машини аж до самоцензурування цього поняття в офіційній пресі та словниках⁶⁸. Так, навіть у 18 виданні «Словника російської мови» (укладач С.І. Ожегов), що вийшов у 1987 р. за часів перебудови і гласності, цей термін, незважаючи на усю багатогранність, майже не розкривається, називаючи номенклатурні кадри «робітниками, яких персонально призначає вища інстанція»⁶⁹, що на нашу думку зовсім не пояснювало того явища, яке розкрив у своїй монографії М. Восленський.

⁶⁶ Нікончук А. М. (2011). Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і суспільство*, 6, 48-53. – С. 49.

⁶⁷ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 318.

⁶⁸ Восленский, М. С. (1991). *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*. (1-е сов. изд.). Москва: ОКТЯБРЬ. – С. 12-14.

⁶⁹ Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. (Ред.). (1987). *Словарь русского языка: около 57000 слов*. (18-е изд. испр.). Москва: Русский язык. – С. 358-359.

Більш повно, на думку автора, поняття «номенклатура» характеризувало те, що це був особливий прошарок радянського суспільства, що зародився у 1920-30-х рр. і утвердився у післявоєнний час, перетворившись на «новий клас», панівний за своєю суттю, адже складався з представників усіх ключових у державі посад. Спочатку він уособлював «диктатуру пролетаріату», а згодом перетворився на втілення «реально існуючого соціалізму»⁷⁰.

Яскраво, детально, з прикладами і поясненнями, хоч і не без помітної заангажованості, розкрив сутність бюрократичної машини останніх десятиліть УРСР у біографії В. Щербицького його помічник та соратник – В. Врублевський. Автор пояснив, що в умовах тоталітарного суспільства влада була надцентралізована від верху до найнижчих ланок, реальні важелі керування знаходилися в руках партапарату, який, однак, теж не міг провадити автономну політику, адже в союзній політиці ще від часу заснування було закладено подвійний стандарт: з одного боку, згідно з Конституцією, за республіками було закріплено ознаки федералізму, з іншого – «республіканські партійні організації, гучно іменовані партіями, мали по суті статус обласних» у відношенні до Москви⁷¹.

У той самий час, коли рішення приймалися партійним керівництвом УРСР, апарат доручав комуністам «виконувати певні функції по забезпеченню роботи виборних органів»⁷². При чому, найбільший «тягар» управління республікою лягав на райкоми і горкоми, з номенклатурних керівників яких, напередодні Перебудови сформувався специфічний прошарок можновладців, з широким колом знайомств та інтересів на місцях, бажанням кар'єрного зростання по лінії партії і водночас безініціативністю,

⁷⁰ Восленский, М. С. (1991). *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*. (1-е сов. изд.). Москва: ОКТЯБРЬ. – С. 14.

⁷¹ Врублевський В. К. (1993). *Володимир Щербицький: правда і вигадки: нотатки помічника: спогади, документи, чутки, легенди, факти*. Київ: Фірма «Довіра». – С. 79.

⁷² Там само. – С. 70.

сліпим виконанням директив та забюрократизованістю. Водночас, відділи кожного з партійних комітетів тої чи іншої ланки, незалежно від функціонального призначення, формально займалися партійною роботою, в дійсності ж, «виконували владні функції, підміняючи державні, господарські та інші органи управління»⁷³.

Тож, радянська партійна бюрократія, ґрунтуючись на принципах «демократичного централізму» та керуючись «спрямовуючою роллю» КПРС та вказівками з Москви, фактично підміняла досить умовну конституційну вертикаль влади. Формально представницька система Рад усіх рівнів, які мали б представляти інтереси місцевого населення, на практиці була лише декорацією, справжній же механізм прийняття рішень був не просто тоталітарним, а й неповоротким, недемократичним, заідеологізованим та корпоративним за своєю суттю.

Водночас не можна відкинути і певну конструктивну функцію радянської бюрократії на етапі транзиту від тоталітарного суспільства до демократії. Попри ідеологічну складову підготовки кадрів радянської номенклатури все ж неможливо відкинути професійний аспект. Незважаючи на глибокі кризові явища всередині цього інституту, бюрократичний апарат становив кістяк управління державою, саме численні міністерства, відомства, виконкоми, бюро володіли локальними механізмами виконання рішень, мали зв'язки з представниками інших інстанцій, розпоряджалися майном та фінансами. Звісно, існувала чітка внутрішня регламентація механізму прийняття рішень та понад усім тим тяжіла неповоротка планова економіка, однак незаперечним фактом лишається наявність усталеної бюрократичної машини.

С. Гантінгтон назвав інституціоналізацію однією із засадничих умов політичного життя суспільства на шляху до демократії. А інститути –

⁷³ Там само. – С. 75-81.

«стійкими, важливими повторюваними моделями поведінки»⁷⁴. Аналізуючи створення і реформування політичних систем, Ф. Фукуяма зазначив, що «країни які створили могутню бюрократію в умовах авторитаризму, заклали стійкі й автономні інститути, які пережили всі подальші зміни режимів і втрималися до нашого часу», водночас ключовою причиною різниці в якості демократичних режимів була різниця в послідовності реформування, боротьби з корупцією та зрештою відкриття політичної системи для демократичної конкуренції⁷⁵. Звісно, можна заперечити щодо надійності такої бюрократії у процесах модернізації і побудови постмодерного суспільства й держави з огляду на джерела походження цієї бюрократичної машини, зовнішнього керування та ідеологічної спрямованості, однак важко заперечити той факт, що номенклатура ще деякий час відігравала значну роль у процесах українського державотворення на національних засадах.

У той же час важливими для системи компонентами, що функціонально доповнювали забюрократизовану владну лінію, були, з одного боку, цілий ряд каральних органів державної безпеки, що слідкували, попереджували та ліквідували, застосовуючи індивідуальний, або масовий терор, спроби людей створювати горизонтальні зв'язки, які могли призвести до самоорганізації населення та виступу проти влади⁷⁶; з іншого – влада діяла на випередження, створюючи формальні групи, об'єднання, громадські організації, що виконували роль так званого «передавального паса» від населення до влади⁷⁷, перехоплюючи ініціативу, або запобігаючи, таким чином, процесам консолідації в суспільстві довкола тих чи інших проблем.

⁷⁴ Хантингтон, С. Ф. (2003). *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. Москва: РОССПЭН, с. 21-22.

⁷⁵ Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута*. Київ: Наш формат, с. 71-72.

⁷⁶ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 318.

⁷⁷ Там само. – С. 306.

Місцеве самоврядування в класичному його розумінні до початку Перебудови вважалось породженням «буржуазної капіталістичної системи», тож, як і більшість проявів громадської самодіяльності, офіційно шельмувалося. Безумовно, з практичних міркувань тоталітарної системи таке мислення влади було цілком логічним, адже територіальна самоорганізація населення та децентралізація прямо протилежні радянському принципу «демократичного централізму». Водночас існували й спроби розгляду співвідношення місцевого самоврядування з владою й управлінням на місцях у розрізі існуючої «радянської моделі» влади, де Ради виступали одночасно і як органи державної влади, і як виразники суспільного самоврядування. Радянські вчені вбачали у самоврядуванні певну якість демократичної системи, однак, попри теорію, на практиці місцеве самоврядування не вписувалося в існуючу в УРСР систему влади на місцях⁷⁸.

Одним із прикладів засудження проявів місцевих інтересів чиновництвом може слугувати наявність у Конституції УРСР 1978 року статті 81 про так зване «місництво», що передбачало постановку національних, регіональних та місцевих інтересів республіки, краю, чи то певного виробничого об'єднання понад «загальнодержавними інтересами», що могло мати вираження у спробах переоцінки державних планів, ухилення від їх виконання тощо⁷⁹.

Тож, попри те, що в УРСР, як складовій Радянського Союзу, існували такі поняття як «вибори», «народовладдя», «ради» тощо, звісна річ, про місцеве самоврядування ні у сучасному його вимірі, ні у більш спрощеному

⁷⁸ Камінська, Н.В. (2010). *Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник*. Київ: КНТ. – С. 67.

⁷⁹ *Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик ; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик*. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР. – С. 122.

його форматі не йшлося⁸⁰. Сам термін «місцеве самоврядування» з'явився в офіційній радянській науці та практиці на теренах УРСР, лише наприкінці 1980-х рр. з прийняттям закону СРСР «Про загальні принципи місцевого самоврядування і господарства в СРСР»⁸¹. Проте варто наголосити, що йдеться про офіційний вжиток понять, але в середовищі українського дисидентського руху, яке в подальшому стало ядром боротьби за відновлення української державності, існувало розуміння необхідності відбудови одного зі стовпів розвиненої демократії – самоврядування, про що йтиметься дещо докладніше далі.

Щоправда, ще в середині 1990-х рр. дослідник та співавтор радянського і російського законодавства у сфері місцевого самоврядування С. Вобленко⁸², розглядав появу та специфіку пострадянської термінології у цій царині, наголошуючи на частковій невідповідності понятійного апарату європейській термінології внаслідок певної казуїстики та кон'юктурності перших перекладів міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування, яке, за висловом автора, доцільніше було б називати «муніципальне самоврядування», що могло б свідчити про суб'єктність самоврядування як такого. Проте ці тонкощі можуть бути предметом дослідження інших галузей науки. У нашому ж випадку, важливо звернути увагу на сам контекст – ні суспільство, ні влада фактично не мали розуміння інституціональної глибини цього явища.

Варто підсумувати суть радянського управління на місцях до і в перші роки Перебудови. Досить вичерпно, на наш погляд, це зробила Н. Камінська, виділивши такі характерні риси діяльності місцевих Рад у межах так званої «радянської моделі самоврядування». Так, по-перше, ст. 3 Конституції УРСР

⁸⁰ Кругляк Д. М. (2017). Роль радянської номенклатури у переході від партійно-радянського до постсоціалістичного моноцентризму. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 126 (11), 123-126.

⁸¹ Нікончук А. М. (2011). Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і суспільство*, 6, 48-53. – С. 49.

⁸² Вобленко С. В. (1997). Местная власть: либо она есть, либо она советская. *Городское развитие*, 1, 13-20. – С. 15.

1978 р. «Організація і діяльність Радянської держави будуються відповідно до принципу демократичного централізму: на виборності всіх органів державної влади, знизу доверху, підзвітності їх народів, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих»⁸³. Дослідниця зазначає, що діяльність місцевих Рад, таким чином, ґрунтувалася на пріоритеті «загальнодержавних» справ над місцевими⁸⁴. По-друге, деклароване в Конституції УРСР народовладдя було неможливим через фактичну неможливість місцевих Рад розпоряджатися матеріально-технічною базою так званого «народного господарства». З одного боку, звучали постійні заклики щодо передачі підприємств, установ і організацій у підпорядкування Радам; з іншого – Ради у своїй діяльності керувалися рішеннями відповідних партійних комітетів більше, ніж законами⁸⁵.

Так само, як місцеве самоврядування неможливе без реальної здатності громади реалізувати своє право в законний спосіб вирішувати питання місцевого значення, громада не існує без території. Питання адміністративно-територіального устрою надзвичайно тісно переплітається з проблемою інституціоналізації місцевого самоврядування, адже саме приналежність до певної територіальної громади, території, населеного пункту детермінує участь громадянина у громадському житті на локальному рівні.

Попри історично мінливі інституційні форми та практики, зумовлені наявністю в конкретно-історичну добу певного соціально-історичного суб'єкта, суспільство схильне структуруватися на чимало маленьких груп з міцними інтергруповими та гнучкими міжгруповими зв'язками, що за словами М. Мафессолі, дозволяє суспільству діяти автономно, попри мінливі

⁸³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик ; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР. – С. 103.

⁸⁴ Камінська, Н.В. (2010). *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник*. Київ: КНТ. – С. 66.

⁸⁵ Там само.

соціально-політичні, економічні, нормативно-правові умови, самоадаптуватися та самоорганізовуватися довкола розвиткових дій в інтересах «місцевого локального»⁸⁶.

Особливістю постмодерного світу є те, що могутні процеси глобалізації та інтеграції супроводжуються не менш потужними проявами регіоналізації та локалізації. У процесі інституціоналізації місцевого самоврядування знов і знов постають питання перегляду системи територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування⁸⁷.

У наш час це питання особливо актуалізується внаслідок анексії Криму та війни на Сході України. Тож, розглянемо, на яких засадах був побудований адміністративно-територіальний устрій УРСР, щоб надалі бачити, як цей чинник вплинув на процеси територіальної організації влади і місцевого самоврядування зі здобуттям незалежності.

Не заглиблюючись у витoki та перші десятиліття радянського адміністративно-територіального поділу, зауважимо, що він був наслідком компромісу цілого ряду тенденцій, таких як: війни, зміни адміністративних кордонів, регіонального поділу, зміни чисельності населення територій, економічний розвиток та ідеологічні чинники⁸⁸.

Однією з останніх змін, що передували лавині трансформацій часів Перебудови, була хрущовська господарська реформа 1957 року, яка, в контексті децентралізації управління промисловістю, докорінно змінювала систему територіальної організації й планування, послаблювала диктат

⁸⁶ Маффесолі, М. (2018). *Час племен. Занепад індивідуалізму у постмодерному суспільстві*. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія». – С. 9.

⁸⁷ Верменич, Я. В. (2003). *Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 10.

⁸⁸ Кравців, В. С. (Ред.). (2016). *Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування*. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». – С. 109.

центру, з метою створення на місцях сприятливіших умов для концентрації матеріальних, технічних, фінансових і кадрових ресурсів⁸⁹.

Але непродуманість і поспішність адміністративно-територіальної реорганізації призвели до зриву «першої перебудови». Здоровий задум, спрямований на децентралізацію управління, посилення кооперації в межах республік та економічних районів, призвів до розбалансування влади на місцях, пріоритет так званих «відомчих» інтересів над проблемами територіального розвитку, нівелював значення реформи для населення, а зміни в конструкції партійно-державної вертикалі зрештою не додали ні М. Хрущову, ні радянській системі організації влади авторитету⁹⁰.

Після численних звинувачень у «місництві», яке вбачалося у необґрунтованому пріоритеті регіональних і республіканських інтересів над загальносоюзними, реформу було згорнуто, права республік обмежено, партійну територіально-виробничу вертикаль відновлено. Тож, з одного боку, можливості розширення прав та компетенцій республік і регіонів були безповоротно втрачені, з іншого – реформа «посилила амбіції республіканської еліти і бажання провадити автономний курс»⁹¹.

Вересневий пленум ЦК КПРС (1965 р.) відновив галузевий принцип управління економікою, посилив державне втручання у справи на місцях⁹². Внаслідок згортання реформи, у 1965–1967 рр. було здійснено розукрупнення районів, а влада повернулася до політики жорсткої централізації, уніфікації та бюрократизації⁹³.

⁸⁹ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 99-100.

⁹⁰ Там само. – С. 101-103.

⁹¹ Там само. – С. 104.

⁹² Делія, О. В. (2014). До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8.

⁹³ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 104-105.

Розбалансування системи управління у 1960-х рр. та непослідовність реформи мали далекосяжні наслідки. Всесилля партійної «вертикалі влади» утвердилося в адміністративно-командних методах управління, тотальній забюрократизованості, нівелюванні будь-яких проявів ініціативності та підприємливості⁹⁴. Розрив між промисловістю та сільським господарством тільки поглиблювався; неспроможність сільських та селищних рад налагодити ритм сільського життя за умов директивної економіки призвела до посилення функцій і ролі керівників колгоспів, радгоспів, директорів підприємств, які хоч і не були автономними у прийнятті рішень, однак були значно ближчими за своїх колег з Рад.

Пізніше, як ми вже розглянули, у Конституції СРСР (1977 р.) був закріплений принцип єдності системи Рад як органів державної влади та регламентований адміністративно-територіальний принцип побудови системи органів управління на місцях.

З відносно незначними змінами станом на 1 січня 1987 р. Українська РСР включала: 25 областей; 480 районів; 429 міст, у тому числі: 2 міста республіканського підпорядкування, 139 міст обласного підпорядкування, 288 міст районного підпорядкування; 121 району у містах; 916 селищ міського типу та 8675 сільрад⁹⁵.

Як ми знаємо, реформи М. Горбачова були радикальними, проте не мали системного характеру, розпочавшись, як рефлексивні спроби влади подолати наростаючі кризові явища в радянській економіці, зовнішній і внутрішній політиці, вони зрештою підірвали значення компартійного апарату і колективного владного органу – політбюро ЦК КПРС⁹⁶.

⁹⁴ Там само.

⁹⁵ Дударев, В. А., Евсеева, Н. А. (Сост.). (1987). *СССР. Административно-территориальное деление союзных республик : на 1-е января 1987 года: справочник*. Москва: Известия. – С. 270.

⁹⁶ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 285.

У сфері місцевого управління цей процес зрушив завдяки спробам пом'якшення державних форм регулювання суспільних відносин. Після декількох років інформаційної «революції згори», влада усвідомила необхідність демократизації суспільно-політичного ладу, для цього було вирішено зосередити усю повноту влади в радах, залишивши за КПРС її «керівну і спрямовуючу» роль у суспільстві, але позбавивши її директивних функцій⁹⁷.

На XIX Всесоюзній конференції КПРС у Москві, 28 червня – 1 липня 1988 р., під приводом гласності публічно зазвучали заклики до відновлення місцевого самоврядування, передачу реальних повноважень від партійних органів конституційним, «повновладдя Рад».

Так, один із доповідачів наголошував на необхідності законодавчого вирішення питання децентралізації, самозабезпечення територій, наділення реальними повноваженнями місцевих Рад народних депутатів, пояснюючи це наріканням населення на безправність, втратою довіри до партійних органів, придушенням місцевої ініціативи. Прямо заявляючи, що Москва перебрала на себе і централізувала усі повноваження регіонів, виступаючий зазначає, що місцеві Ради нічого не вирішують, адже «бюджет укладається в Мінфіні, держзамовлення – в міністерствах, де і що будувати – вирішує Держплан», а місцевим Радам, які мали б представляти інтереси місцевих громад, залишається лише обговорювати плани соціально-економічного розвитку підлеглих територій, спущені згори. Водночас сільські та селищні Ради доповідач називає зовсім «безправними»⁹⁸.

Ще один доповідач підкреслює нагальну необхідність розробки демократичних механізмів оновлення складу місцевих представницьких органів влади, обмеження партійного впливу на Ради, забезпечення ротації кадрів усередині партійної бюрократії та необхідності розширення

⁹⁷ Там само. – С. 321.

⁹⁸ КПСС. (1988). *XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 года. Стенографический отчет.* (Т. 1). Москва: Политиздат. – С. 231-232.

повноважень Рад, посилаючись на громадську думку та наголошуючи на парадоксальності ситуації, що «Рада народних депутатів – повновладний господар своєї території, але підприємство, як частина території, не намагається знайти спільну мову зі своїм господарем», себто зовсім не підконтрольне представницькому органу території, на якій розміщене⁹⁹.

Як бачимо з кількості подібних закликів, така ситуація була повсюдною, місцеве самоврядування не існувало як інститут, проте зростаюче невдоволення самих партійців, непомітно і несподівано для бюрократичної системи, під гаслами Перебудови поступово розхитало тоталітарні устої радянської системи організації влади.

Передбачалося, що після розширення повноважень місцевих представницьких органів влади та самоврядування, роль партії буде реалізована через обрання партійних функціонерів до органів влади усіх рівнів та їхньої подальшої роботи у виконках цих рад, а КПРС як монопольна політична сила витримає випробування вільними виборами, посилить свою роль у суспільстві та збагатиться новими ініціативними кадрами, висунутими суспільством¹⁰⁰.

Монопольне становище партійних функціонерів у житті радянського суспільства не викликало у керівництва партії сумнівів, до того ж членство і посади в радах усіх рівнів були лише обов'язковим додатком до партійної посади. «З якого крісла здійснювати керівництво – це питання здавалося другорядним»¹⁰¹.

Н. Камінська зазначає, що рішенням з'їзду КПРС та партійних конференцій уперше серед принципів так званого «соціалістичного самоврядування» було названо поєднання представницької і безпосередньої

⁹⁹ КПСС. (1988). *XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 года. Стенографический отчет.* (Т. 2). Москва: Политиздат. – С. 52-54.

¹⁰⁰ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі.* (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 321-322.

¹⁰¹ Там само.

демократії, поєднання саморегуляції та державного регулювання суспільних відносин тощо¹⁰².

Наприкінці 1988 року було затверджено конституційну реформу, прийнято закон «Про вибори народних депутатів», а згодом проведено перші частково альтернативні вибори до З'їзду народних депутатів – нового вищого представницького органу СРСР. Проте ні автори реформи, ні вищі партійні функціонери не здогадувалися, що вони позбавляють КПРС диктатури, перетворюючи її з державної структури на звичайну політичну партію. Конституційна реформа розірвала зв'язок між парткомами і органами державного управління, поставивши владу в залежність від волі виборців¹⁰³.

Надалі, втілюючи в життя рішення XIX з'їзду, 9 квітня 1990 р. Верховною Радою СРСР було прийнято закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», згідно з яким місцеве самоврядування вперше було визначене як «самоорганізація громадян з метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення й особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної і фінансової бази»¹⁰⁴.

Таким чином, у процесі Перебудови було розширено повноваження місцевих Рад – відтепер вони не просто брали участь в обговоренні державних планів розвитку територій, а безпосередньо відповідали за якість життя в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Зміни у радянському законодавстві, як відомо, дублювалися парламентами національних республік. Так, 8 серпня 1989 р. було оприлюднено проект Закону про вибори народних депутатів УРСР, про що

¹⁰² Камінська, Н.В. (2010). *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник*. Київ: КНТ. – С. 68.

¹⁰³ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 323-324.

¹⁰⁴ Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». № 1417-І. § розд. I ст. 1. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>

ми довідуємося з нарису згодом оприлюдненої програми В. Чорновола, в якій він називає документ антидемократичним та закликає до написання поправок задля уникнення можливості партійно-бюрократичного апарату утриматися при владі¹⁰⁵.

На заклик активних діячів визвольного руху народними депутатами восени 1989 р. було внесено ряд важливих поправок до закону про вибори до Верховної Ради УРСР та місцевих рад, якими передбачався реальний контроль громадськості за дотриманням демократичної процедури волевиявлення, дозвіл на проведення агітаційних заходів тощо¹⁰⁶. Такі зміни відкрили національно-демократичній опозиції шлях до законного представлення власного бачення майбутнього України.

Отже, в останні десятиліття перебування України у складі СРСР, попри демократичні гасла, в суспільно-політичному житті не було місця місцевому самоврядуванню у сучасному розуміння цього явища. До початку горбачовської Перебудови господарське та соціальне життя в УРСР було жорстко керованим по партійній лінії ієрархічно підпорядкованою системою партійних комітетів, в той час, як конституційним органам – радам усіх рівнів, відводилась роль слухняних виконавців рішень партії. В такій системі координат місце обраних представників суспільства посідали призначені представники панівного класу Радянського Союзу – номенклатурні кадри, засилля яких аж ніяк не сприяло реформуванню і без того неповороткої державної машини.

2.2. Транзит влади у пострадянських умовах

Перші альтернативні вибори не забезпечили перемоги демократичних сил, однак вони зафіксували втрату монополії на владу Компартії України в

¹⁰⁵ Чорновіл, В. (2009). *Твори у десяти томах*. Чорновіл, Валентина (Упоряд.). *Документи та матеріали (листопад 1985 – квітень 1990)*. (Т. 6). Київ: Смолоскип. – С. 579-580.

¹⁰⁶ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 325.

УРСР. У загальнорадянському контексті вибори 1990 року засвідчили появу п'ятнадцяти окремих центрів влади в СРСР окрім загальносоюзного. Також, на порядку денному, в ході національно-демократичного відродження, постали питання міжнаціональних взаємин та передумови майбутніх територіальних конфліктів¹⁰⁷.

За умов радянського «демократичного централізму» центр прийняття рішень, як ми вже розглянули вище, знаходився у Москві і тривалий час територіальне управління в УРСР не мало нічого спільного із демократією, волевиявленням та представництвом у будь-яких, у тому числі, місцевих органах влади. Проте результати волевиявлення громадян УРСР 4 березня 1990 р. на перших альтернативних виборах до Верховної Ради УРСР та місцевих рад засвідчили, що хоч опозиційні сили, об'єднані в Демократичний блок, і не здобули перемоги над комуністами, але вперше провели чимало представників до парламенту та місцевих рад.

Варто також зауважити, що вибори вказали на ряд суспільно-політичних тенденцій, що намітилися у ході активізації політичного життя суспільства наприкінці 1980-х рр. По-перше, підготовка до виборів та сам виборчий процес пройшли досить організовано й без особливих порушень, що засвідчило готовність суспільства до демократичних процесів. По-друге, ці вибори похитнули комуністичну монополію в межах УРСР. По-третє, намітилися регіональні електоральні тенденції, що свідчили про різницю рівня залученості громадян до громадсько-політичних процесів, та, певно, були наслідком тривалості знаходження під контролем радянської адміністрації. Ще однією тенденцією виборів 1990 року, що вказувала скоріше на об'єктивно значно меншу залученість сільського населення до

¹⁰⁷ Попович, М. (2005). *Червоне століття*. Київ: АртЕк. – С. 831-833.

політичних процесів, була менша підтримка кандидатів від демократичних сил порівняно з міським населенням¹⁰⁸.

Особлива ситуація, що склалася у Львівській, Івано-Франківській і Тернопільській областях, свідчила про виникнення такого дивного феномену, як «антикомуністична радянська влада»¹⁰⁹. Комуністи, попри потужність адміністративного ресурсу, фактично опинилися в опозиції, набравши на виборах до обласних рад по 20% від загальної кількості місць у Львівській та Івано-Франківській, та трохи більше 40% – у Тернопільській областях¹¹⁰.

В інших регіонах перемогу здобули висуванці КПУ та дочірніх громадських організацій, установ, представників виконавчих органів влади, директорів підприємств, колгоспів, тобто людей, які мали реальні важелі управління у своїх виборчих округах. На використанні владою адмінресурсу у своїх спогадах наголошують В. Подгорнов та І. Тодоров в інтерв'ю «Гал-Інфо» – агенції інформаційної аналітики. Так, респонденти згадують, що на Сході України, зокрема в Донецьку і Запоріжжі, у хід ішли брудні методи боротьби: поширення чуток про кандидатів з національно-демократичного табору, відверті наклепи, звинувачення у нібито розпалюванні міжнаціональної ворожнечі, інструкторами райкомів поширювалися анонімні листівки тощо. Тож, через втручання влади, відверті маніпуляції та слабшу позицію Народного руху на Сході, населення цього регіону в більшості підтримало кандидатів від компартії. Однак особливістю Південно-Східних регіонів України була тенденція до поєднання загальнодемократичного руху з національно-визвольним. Свідченням цього можуть слугувати численні

¹⁰⁸ Кобута, С. (2010). Демократичні вибори в Україні 1990 року: особливості проведення та наслідки. *Вісник Прикарпатського університету. Історія*, 17, 35-45. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ist_2010_17_8. – С. 49.

¹⁰⁹ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 325.

¹¹⁰ Кобута, С. (2010). Демократичні вибори в Україні 1990 року: особливості проведення та наслідки. *Вісник Прикарпатського університету. Історія*, 17, 35-45. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ist_2010_17_8. – С. 42.

шахтарські страйки, що розпочались влітку 1989 року, на яких також були присутні синьо-жовті прапори¹¹¹.

Важливо зрештою наголосити на тому факті, що попри відносну пасивність партійного керівництва УРСР у питаннях Перебудови, національно-демократичне піднесення, суверенізація і незалежність не були подарунком Москви. Адже, попри вдаваний демократизм по відношенню до прихильників національного та місцевого самоврядування, імперський центр розглядав Перебудову як інструмент реформування партійної вертикалі, соціалізму, зі збереженням територіальної цілісності та адміністративного впливу. Свідченням цього був вибір М. Горбачовим В. Івашка на посаду першого секретаря ЦК КПУ, «людини порядної і поміркованої, але позбавленої будь-яких претензій на самостійну ініціативу». Тож, перемога суверенного вибору України – заслуга передусім національно-демократичної інтелігенції, яка стала ядром зародження громадянського суспільства і основним рушієм трансформації від посттоталітаризму до демократії. Поворотним моментом, на думку М. Поповича, був організований вихід представників Руху на підтримку Перебудови із лав КПРС, що засвідчило пріоритет і черговість: «спочатку незалежність України, а потім реформи»¹¹².

Саме таку послідовність декларував напередодні виборів 1990 року у своїй передвиборчій програмі, опублікованій восени 1989 року у часописі «Політика» В. Чорновіл, наголошуючи на значенні трьох головних засад поступального розвитку українського суспільства: державності, демократії і самоврядуванні¹¹³.

¹¹¹ Михайленко, О. (2015, 8 квітня). 25 років тому відбулись перші альтернативні вибори в новітній історії України. *Galinfo*. Політика, суспільство. Відтворено 3
https://galinfo.com.ua/articles/25_rokiv_tomu_vidbulysya_pershi_alternatyvni_vybory_v_novitniy_istorii_ukrainy_190377.html

¹¹² Попович, М. (2005). *Червоне століття*. Київ: АртЕк. – С. 842-843.

¹¹³ Деревінський, В. (2017). *В'ячеслав Чорновіл*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 108.

Перш ніж переходити до розгляду питання впливу фактору суверенізації УРСР на становлення української практики місцевого самоврядування, спробуємо з'ясувати, яким чином бачили розвиток місцевого самоврядування в Україні деякі нові й старі гравці політичної арени республіки після суттєвого оновлення складу Рад навесні 1990 р. Не зайвим також буде нагадати, що в результаті виборів склад Верховної Ради УРСР якісно змінився, а за підсумками ряду законодавчих рішень З'їзду народних депутатів СРСР у 1988–1990 рр. цей орган вперше набув рис демократичного парламенту, щоправда, з досить тоталітарними функціями¹¹⁴, через відсутність чіткого демократичного поділу влади в УРСР. Проте саме парламентові за досить складних суспільно-політичних умов перехідного періоду належало зіграти вирішальну роль у державотворчих процесах, зокрема у створенні такого інституту демократії, як місцеве самоврядування.

Охопити весь спектр позицій щодо місцевого самоврядування діячів не видається цілком можливим з огляду на недостатню задокументованість поглядів окремих дійових осіб українського політикуму. Але спробуємо звернути увагу на ставлення до цього питання осіб, що зіграли вирішальну роль у здобутті державної незалежності. Так, В. Чорновіл був послідовним прихильником побудови дієвого і досить автономного від державної влади місцевого самоврядування, подекуди, на світанку незалежності, навіть схиляючись до побудови незалежної української держави на федеративних засадах¹¹⁵.

За свідченням В. Деревінського, який досить детально дослідив життя і політичний шлях В'ячеслава Максимовича, світогляд Чорновола був сформований у 1960–1970-х рр. на вивченні ідей М. Драгоманова, М. Грушевського та В. Леніна, проте не виключено, що попри цензуру політик міг бути ознайомлений з іншими проектами державного устрою

¹¹⁴ Литвин, В. (2012). *Історія України: підручник*. Київ: Наукова думка. – С. 693.

¹¹⁵ Деревінський, В. (2017). *В'ячеслав Чорновіл*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 100.

України часів національно-визвольних змагань початку ХХ ст. Ключовими аспектами моделі майбутнього державного устрою України для Чорновола були: відкидання будь-яких форм централізму, притаманних радянській системі, розбудова широкого місцевого самоврядування та федеративний устрій держави з можливістю утворення національно-культурних та адміністративно-національних автономій національними меншинами, зокрема Кримської Автономної Республіки з деяким пріоритетом для кримськотатарського народу¹¹⁶.

Так, В. Чорновіл у своїй передвиборчій програмі другим на порядку денному законопроектом убачав розгляд питання про державний устрій України, згідно з яким Україна мала стати «федеративною республікою, що складається із дванадцяти земель, які мають широке самоврядування політичне, соціально-економічне і культурне»¹¹⁷. Проте згодом, після здобуття незалежності України, він був змушений відмовитися від ідеї федеративного розвитку, з огляду на загрози сепаратистських тенденцій.

На позиціях децентралізації влади досить твердо стояв і Л. Лук'яненко у програмному творі «Що далі?», написаному ще під час заслання у Томській області у грудні 1988-1989 рр., зазначаючи на необхідності спершу деколонізації, згідно з «правом на самовизначення націй», на хвилях демократизації в СРСР, а потім і децентралізації, якої вже досить давно, за висловом автора, потребувала радянська економіка, як шляху виходу з кризи¹¹⁸.

Згодом, вже на третьому засіданні Першої сесії Верховної Ради УРСР 16 травня 1990 р. питання необхідності прийняття профільного законодавства у сфері місцевого самоврядування було підняте спершу представником комуністичної більшості, а згодом, в ході засідання,

¹¹⁶ Там само. – С. 100-111.

¹¹⁷ Чорновіл, В. (2009). *Твори у десяти томах*. Чорновіл, Валентина (Упоряд.). *Документи та матеріали (листопад 1985 – квітень 1990)*. (Т. 6). Київ: Смолоскип. – С. 583.

¹¹⁸ Лук'яненко, Л. (1989). *Що далі?* Київ: Видання УГС. – С. 27-34.

запропоноване до включення до порядку денного сесії Ю. Щербаком, письменником, в подальшому, очільником Партії зелених України¹¹⁹.

Безумовно, депутати по-різному бачили організацію місцевої влади. Так, наприклад, О. Коцюба, навіть апелюючи до складності взаємовідносин між владою і місцевим самоврядуванням словами, що «перехід на самоврядування міняє всю роботу і всю гаму відносин місцевих органів», пропонував розпочати з більш загальних питань. Водночас, народний депутат і 2-й секретар Запорізького обкому КПУ, О. Причкін, наголошував на тому, що новосформовані місцеві ради «не мають законного інструменту для реалізації реального народовладдя» і підкреслював необхідність якнайшвидшого прийняття закону про місцеве самоврядування, що «врегулює складні відносини з питань виробництва, розподілу матеріальних та фінансових ресурсів», а без такого закону, зазначав депутат, «Ради не виконують покладені на них функції, не зможуть стати суб'єктами ринкової економіки»¹²⁰.

Отже, місцеві ради, які після виборів стали або некомуністичними, або мали численні демократичні депутатські фракції у своєму складі, прагнули набути певної автономії у вирішенні питань місцевого значення та позбутися партійного і державного патронажу. Попри різні світоглядні уявлення, депутати загалом розуміли і поділяли необхідність швидкого й ефективного налагодження механізму діяльності місцевого самоврядування, адже, після послаблення радянської вертикалі влади та ліквідації диктату партії, було необхідно переналаштувати роботу місцевих Рад, які у нових реаліях ставали органами місцевого самоврядування, однак, фактично, були позбавлені

¹¹⁹ Стенограма третього засідання Верховної Ради УРСР від 16 травня 1990 р. під головуванням М. М. Гавриленка. (1990, 16 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено 3

<https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4346.html>.

¹²⁰ Стенограма четвертого засідання Верховної Ради УРСР від 16 травня 1990 р. під головуванням М. М. Гавриленка. (1990, 16 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено 3

<https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4347.html>.

управлінських функцій і доступу до ресурсів. Тож не менш важливо розглянути, на чому саме ґрунтувалися протиріччя між новообраними радами і центральними органами державного управління.

Можна виокремити цілий ряд факторів, що формували порядок денний організації влади на місцях на етапі суверенізації країни: ідеологічний; організаційно-управлінський; економічний.

Так, напередодні та після проведення перших альтернативних виборів до Верховної Ради та місцевих Рад народних депутатів, на хвилі гласності й появи політичного плюралізму, незважаючи на чисельну перевагу комуністів у більшості законодавчих та виконавчих органів влади, почав розгортатися процес активного партійного будівництва альтернативних владі організацій, що супроводжувався з одного боку гострою критикою режиму, з іншого – пасивністю партноменклатурної більшості, що втратила орієнтири й керівну підтримку центру.

Маючи на меті потребу нової легітимації партійного керівництва в суспільстві та необхідність мімікрувати під власноруч розвинуті ідеї, перебудовуючись із «партії нового типу», яка була радше державною структурою, на звичайну політичну партію парламентського типу, більшість активних членів КПУ почала активно шукати можливості закріпитися у конституційних органах влади, розуміючи, що партійна вертикаль доживає останні дні. Цьому також сприяло раніше згадане скасування 6 ст. Конституції СРСР, тож відтепер реальна вертикаль державного управління, що складалася із парткомів, втрачала керівну роль.

В якості рішення вище партійне керівництво просувало ідею поєднання в одній особі посади першого секретаря відповідного партійного комітету й вищої посади в місцевій владі. Проте згідно з чинним на той час законодавством, формально головною посадовою особою адміністративно-територіальної одиниці вважався голова відповідного виконкому, обраний та призначений на посаду місцевою радою. Партійні функціонери не бажали переходити з тіньових кабінетів перших секретарів партії на роль дійсних

виконавців рішень місцевих рад, що передбачало напружену, невдячну роботу та відповідальність за стан справ у місті, районі чи області. Компромісним рішенням стала ідея утворення двох посад у місцевих радах: голови Ради та голови виконкому. Щоб ще більше нівелювати відповідальність голів Рад, було утворено президію Ради – аналог місцевого партбюро¹²¹.

Постанова Президії Верховної Ради Української РСР¹²², що узаконювала владу КПРС через так звану «владу рад», повністю дублювала аналогічне першоджерело – загальносоюзну постанову. Замість того, щоб стабілізувати розхитану систему державного управління на місцях, вона заклала основи протистояння одночасно і по вертикалі Рад, і між посадовими особами в межах Ради: головою місцевої Ради та головою відповідного виконкому.

Відтак, на зміну слухняній «матрьошці» рад, які ланка за ланкою, згідно з відпрацьованим механізмом приймали, чи скоріше візували та втілювали на рівні виконкомів усі необхідні рішення, прийняті відповідним парткомом, прийшли вільно обрані ради усіх рівнів, що втілювали ідейний плюралізм та громадянську активність суспільства. Влада в УРСР, після виборів 1990 р., хоч все ще лишалась вертикально організованою, проте значною мірою втрачала баланс та орієнтири. Відмовившись від ідеологічного диктату, чимало секретарів парткомів програли вибори, або не були обрані головами відповідних рад. Також, із настанням політичного плюралізму, загострилися світоглядні суперечності між окремими антагоністичними фракціями в межах місцевих рад, а, враховуючи те, що управлінські рішення відтоді приймалися на місцях, виникало чимало затримок і неузгодженості в межах роботи вертикально підпорядкованих

¹²¹ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 3-4.

¹²² Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів Української РСР». № 8904-ХІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8904-11#Text>

одна одній рад та між радою і виконкомом окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Не менш суттєвою проблемою лишалося економічне підґрунтя роботи місцевих рад. За умов нерозділеності державного і місцевого бюджетів, відсутності чіткого розподілу повноважень між обласними, міськими, районними й іншими радами, та юрисдикції тієї чи іншої ради в межах адміністративно-територіальної одиниці виникала потреба у нормативно-правовому врегулюванні актуального стану речей та проведенні політичної й економічної суверенізації країни.

Як відомо, 16 липня 1990 р. з ініціативи Народної ради – демократичного блоку у складі Верховної Ради УРСР XII, пізніше – I-го скликання – було прийнято Декларацію про державний суверенітет України. Ухвалений парламентом документ, безумовно, не міг унормувати весь спектр взаємовідносин, проте визначав правосуб'єктність України й українського народу на своїй території, зокрема торкаючись питання самоврядування.

Так, місцеве самоврядування було задеклароване в преамбулі Декларації, де окреслювалася необхідність побудови правової держави із «самоврядуванням народу України»; у частині II вказувалося, що народовладдя в Україні реалізується на основі Конституції, зокрема, через депутатів місцевих Рад Української РСР. Частина V закріплювала за Українською РСР право самостійно визначати «адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць». VI частина описувала підґрунтя економічної самостійності УРСР та місцевого самоврядування з позиції необхідності сплати підприємствами, установами та організаціями податків до місцевих бюджетів, що розкривало перспективу появи фінансового базису місцевого самоврядування¹²³. Зрештою, Декларація про державний суверенітет мала

¹²³ Декларація про державний суверенітет України. (1990). *Відомості Верховної Ради УРСР*, № 31, ст. 429. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

стати основою для нової Конституції та законів України, про що було прямо зазначено в документі, відтак ці положення повинні були знайти розвиток в нормативно-правових актах суверенної держави.

Допоки Україна була невід'ємною частиною Радянського Союзу, керівництво УРСР покладалося, в першу чергу, на радянські закони, порядки та устої владної ієрархії. Однак, зі здобуттям державного суверенітету, центр владної вертикалі перемістився до Києва, після чого цілком логічно постало питання перерозподілу владних повноважень, зокрема в управлінні на місцях, адже виникли нові фактори, що зумовлювали процес відновлення та інституціоналізації місцевого самоврядування.

Логічним продовженням процесу суверенізації республіки стало ухвалення Закону «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р., який передбачав роздержавлення економіки і децентралізацію власності в республіці. Звертаємо на нього увагу через необхідність розуміння характеру фінансово-бюджетного трансферу у взаємовідносинах між центром та регіонами. Закон свідчив про швидке наближення розпаду СРСР, а також про перенесення центру прийняття економічних та фінансових рішень до Києва з одночасним «розподілом навантаження» на регіональний і місцевий рівні. Так закладалися економічні підвалини місцевого самоврядування в Україні, наявність місцевого бюджету та «коштів інших органів місцевого самоврядування», розглядалася участь місцевих Рад у формуванні податкової, соціальної, культурної та екологічної політики¹²⁴.

Водночас важливо усвідомлювати, що попри потужне смислове навантаження, документи, які ми розглянули вище, мали декларативний характер, Україна все ще перебувала у складі СРСР, керівництво країни готувалося до підписання нового союзного договору. Радянський Союз був

¹²⁴ Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР». № 143-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12/ed19900803#Text>

надцентралізованою державою з фасадом у вигляді Конституції, яка нібито вже давно декларувала право республік на вільний вихід із союзу, водночас, не передбачала жодних формул чи інструментів, які б регулювали нові відносини між ними і союзним центром¹²⁵.

В українському парламенті влітку 1990 року настрої коливалися від незалежницьких, сповідуваних демократичною опозицією, до автономістських у середовищі провладної комуністичної більшості. Останні виступали за подальше посилення автономії в межах СРСР¹²⁶. Із приходом на посаду спікера Верховної Ради УРСР Л. Кравчука та відкликанням В. Івашка до Москви, суверен-комуністи розглядали опозиційних депутатів як ситуативних союзників у справі суверенізації республіки, і такі настрої примножувалися через нерозуміння центром потреб регіонів. Однозначною лишалася лише сама необхідність подальшої трансформації радянської моделі державного та місцевого управління й самоврядування¹²⁷.

Ґрунтувалася ця необхідність не лише на економічних потребах окремих населених пунктів, або на потребі зміцнення структур суверенної державної влади на місцях, а й у прагненні окремих очільників місцевих Рад здобути певну самостійність від керованого з Москви вертикально-орієнтованого партійного апарату КПУ, значна кількість діячів якого програла вибори та не отримала виборних посад у конституційній вертикалі влади.

Тож наступні кроки із врегулювання ситуації, що склалася на місцях, було зроблено при підготовці Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», прийнятого на II сесії

¹²⁵ Плохій, С. (2019). *Остання імперія. Занепад і крах Радянського Союзу*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 62-63.

¹²⁶ Там само. – С. 82.

¹²⁷ Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь. – С. 336-337.

Верховної Ради УРСР 12-ого скликання 7 грудня 1990 р.¹²⁸ Більшість дослідників відзначають, що прийняття цього закону дозволило Україні першою серед республік тодішнього СРСР розпочати шлях до побудови справді демократичної системи місцевого самоврядування. Безумовно, чимало питань залишалися невирішеними, проте цей закон мобілізував українських парламентарів, місцеві влади і суспільство у спільному прагненні формування дієвої системи місцевих органів влади і самоврядування, що мали прийти на зміну партійним комітетам в умовах політичного плюралізму та багатопартійності¹²⁹.

Водночас мали місце й суперечності, які впливали зі спроб поєднання старих радянських правових та організаційних норм Конституції 1978 року і радянського законодавства з новітніми демократичними віяннями та потребами швидкого розв'язання проблем населених пунктів на локальному рівні, адже владна вертикаль фактично зазнала деструкції. З одного боку, вперше робився наголос на самоврядній складовій, передавалося більше економічних, організаційних повноважень на рівень сіл, селищ і міст, а не районів та областей. З іншого – прийнятий закон виходив з дуалістичної теорії місцевого самоврядування, а тому розглядав місцеві Ради одночасно і як органи місцевого самоврядування, і як органи державної влади. Скасування ж подвійного підпорядкування виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад призвело до порушення усталених управлінських зв'язків і системної кризи виконавчої влади в державі¹³⁰.

У той же час на законодавчому рівні вперше прозвучали «самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у

¹²⁸ Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». № 533-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>

¹²⁹ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 179-180.

¹³⁰ Камінська, Н.В. (2010). *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник*. Київ: КНТ. – С. 69-70.

вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації» – ключові принципи демократичного суспільства, що зароджувалось¹³¹.

Украї важливим для функціонування створюваної системи органів місцевого самоврядування в суверенній Україні було також питання його фінансово-економічного забезпечення. З метою розв'язання цього питання 5 грудня 1990 р. було прийнято Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР», що регламентував появу місцевих бюджетів, джерела їхнього наповнення, характер звітності та рамки поширення повноважень місцевих рад на підвідомчих територіях. Окремо звертаємо увагу на підкреслено автономний статус органів місцевого самоврядування відносно вищих органів, чого не спостерігалось за умов так званого «демократичного централізму». Із набуттям чинності цього закону, згідно з п.3, ст.11, III розд.¹³², втручання Рад вищих рівнів та їхніх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускалося, а отже, місцеві Ради вперше ставали органами самоврядування, а не виконавчими підрозділами партії і центру на місцях.

Оновлене законодавство створювало теоретичні умови для децентралізації влади в УРСР, однак правові колізії, зазначені вище, через які органи місцевого самоврядування одночасно вважалися державними органами, не дозволяли повною мірою реалізувати ні самоврядування на місцях, ні ефективну державну політику. Вертикаль влади концентрувалася по лінії рад і Конституція 1978 року наділяла Верховну Раду УРСР усією повнотою влади. Незважаючи на те, що Декларація про державний суверенітет проголошувала демократичний принцип розподілу на

¹³¹ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 133.

¹³² Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР». № 512-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19901205#Text>

законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, місцеві ради продовжували бути осердям державної політики.

Дещо відмінний від загальнореспубліканського розвиток подій мав місце в трьох західноукраїнських областях: Львівській, Івано-Франківській та Тернопільській, що увійшов в історію як Галицька Асамблея 1991 року¹³³. На наш погляд, історичне значення цього явища полягає у декількох аспектах: з одного боку, регіональна активність населення сприяла пришвидшенню процесу виходу України зі складу Радянського Союзу та активізації самоврядних тенденцій на українських теренах; з іншого – «осадне положення» опозиційних до влади областей допомогло багатьом учасникам політичного процесу ґрунтовніше усвідомити ризики федералізму та сепаратизму на ранніх етапах становлення України як незалежної держави.

Доленосні події літа 1991 року розпочали чергову хвилю протиріч між централізаторськими порядками і децентралізаційними тенденціями в Україні. Ретроспективно ми бачимо, що піковості досягла громадянська активність; спроба державного перевороту в СРСР була намаганням перекреслити результати контраверсійних, але демократичних перетворень. Також традиційно на систему організації впливала радянська модель, мали місце спроби копіювання рішень, впроваджуваних в РСФСР.

Так, за умов падіння авторитету компартії, все більше впадала в око проблема функціонування конституційного державного механізму, який би відповідав реаліям часу. Враховуючи те, що перебудовчі процеси так і не забезпечили появу дієвої влади рад, а «комітетська вертикаль» зазнала суттєвої деструкції, зростала необхідність появи міцного центру політичної

¹³³ Кругляк Д. М. (2018). *Пріоритетні напрямки діяльності другої Галицької асамблеї (осінь 1991 р.)*. Матеріали XVI міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна – 2018: Історія», Київ, 13 березня 2020 року. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 200-203.

влади для узгодження всіх протиріч – інституту Президента України¹³⁴. Потреба появи єдиного центру прийняття рішень актуалізувалася на фоні втрати новосформованим урядом контролю над регіонами, потребою перепідпорядкування економіки тощо.

Корекція законодавства у частині місцевого самоврядування розпочалась після виборів, із ініціативи першого Президента України – Л. Кравчука – проекту Закону «Про Представника Президента України». З прийняттям цього закону 5 березня 1992 р.¹³⁵, було створено виконавчу вертикаль, що складалася з Представників Президента в областях і районах, а також у містах Києві, Севастополі та районах міста Києва. На очільників місцевих державних адміністрацій було покладено обов'язки здійснення державної виконавчої влади і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у частині дотримання Конституції та законів України, а також здійснення делегованих ним державою функцій¹³⁶. Водночас парламент не надав права скасовувати рішення виконавчих комітетів місцевих рад, навіть якщо останні суперечили закону, чим заклав джерело постійних непорозумінь між головами місцевих рад, головами їхніх виконавчих комітетів та представниками Президента. Напругу у цьому питанні було знято лише у березні 1993 р., коли Верховна Рада внесла зміни до Закону «Про Представників Президента України», визначивши

¹³⁴ Чернишевич, О. В. (2015). Передумови становлення інституту президентства в Україні: історичний аспект. *Інтелігенція і влада. Серія: Історія*, 32, 329-342. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv_2015_32_26. – С. 338-339.

¹³⁵ Закон Україна «Про Представника Президента України». № 2167-XII. (1992). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>

¹³⁶ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 185.

найвищими посадовими особами в областях і районах – голів відповідних місцевих рад¹³⁷.

Інститут представників Президента України на місцях не забезпечив високої керованості держави, адже через тривале панування планової економіки годі було очікувати економічного дива¹³⁸, особливо враховуючи той факт, що чимало представників колишньої компартійної системи «перекваліфікувалися» у реформаторів різних відтінків політичного спектру.

Разом із розглянутим вище законом передачу представникам Президента України повноважень від обласних та районних рад було засвідчено у новій редакції Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», ухваленого 26 березня 1992 р. Суть оновленої моделі організації влади полягала у тому, що місцеві ради обласного і районного рівня позбавлялися своїх виконавчих органів – виконкомів і перетворювалися суто на представницькі органи влади. Реальне місцеве самоврядування функціонувало лише на рівні населених пунктів¹³⁹.

Упровадження інституту Представника Президента України разом із передачею виконавчих функцій місцевим державним адміністраціям мало на меті остаточний демонтаж радянської моделі влади з її так званою «радянською матрьошкою» – підпорядкуванням рад одна одній по вертикалі. Натомість закладалися основи нового механізму управління, що ґрунтувався на принципах поєднання в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації разом із широкими повноваженнями органів

¹³⁷ Литвин, В. М. (2012). *Історія України: підручник*. Київ: Наукова думка. – С. 694.

¹³⁸ Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 26.

¹³⁹ Ткачук, А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 134-136.

місцевого самоврядування, що представляли громадян на рівні населених пунктів¹⁴⁰.

Така система не була позбавлена вад, які особливо яскраво проявили себе під час соціально-економічної та політичної криз початку 1990-х рр. Майже повна відсутність у політичної еліти вмінь і прагнень вивести суспільство й економіку з кризового стану на етапі переходу, катастрофічне падіння економіки, інфляція, зростання протестного руху призвели до того, що владна верхівка зосередилася на розв'язанні часто кон'юнктурних проблем сьогодення замість вирішення стратегічних питань. Дезінтеграція центральних і місцевих органів влади й самоврядування проявлялася у паралічі державних інституцій, спробах штучного збереження «ефективних» тоталітарних методів управління¹⁴¹.

Ключові проблеми новосформованої структури влади полягали в:

1) слабкості механізм взаємодії між місцевими адміністраціями і Урядом через постійні перепідпорядкування і конфронтації між органами влади;

2) неврегульованості компетенцій органів влади через постійну конкуренції між місцевими радами та адміністраціями, а також їх очільниками;

3) суттєвому впливі кадрової політики, адже призначення на ключові посади відбувалися, за влучним висловом А. Ткачука, все з тієї ж «партійної обойми»¹⁴².

На хвилі суспільної кризи й протистоянь із Президентом, Верховна Рада України восени 1993 року прийняла рішення припинити повноваження

¹⁴⁰ Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос», с. 138.

¹⁴¹ Адамович, С. (2011). Соціально-економічна і політична криза в Україні на початку 90-х років ХХ ст. як фактор дезінтеграції держави. *Українознавчі студії*, 11-12, 234-241. Відтворено з <http://lib.pnu.edu.ua:8080/handle/123456789/6377>.

¹⁴² Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 136.

обох гілок влади, призначивши дострокові парламентські вибори на 27 березня, а Президента та місцевих рад – на 26 червня 1994 р. Намагаючись змінити структуру влади, Л. Кравчук вніс на розгляд парламенту проєкт змін і доповнень до діючої на той час Конституції з пропозиціями введення посади Віце-Президента, який мав би очолити Уряд. Розуміючи слабкість Президента, народні депутати в процесі опрацювання суттєво переробили ці пропозиції¹⁴³, і 3 лютого 1994 р. ухвалили Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»¹⁴⁴, яким після виборів депутатів, голів сільських, селищних, міських, районних і обласних Рад, скасовувався інститут Представників Президента України, голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, а також відновлювали свою роботу виконкоми рад замість державних адміністрацій¹⁴⁵.

Після чергових місцевих виборів, які відбулися одночасно з виборами голови держави – 26 червня 1994 р.¹⁴⁶, новосформована вертикаль державної виконавчої влади була ліквідована. За короткий період існування незалежної української держави стало зрозуміло – суверенітет передбачав не лише можливість, а й відповідальність за управління державою.

Зрештою, можемо сказати, що від моменту проведення перших альтернативних виборів на теренах УРСР до позачергового переобрання рад у 1994 р. українське суспільство пройшло шлях докорінних трансформацій: змінилась не лише ідеологія, світоглядні орієнтири та суспільні настрої, виникли нові органічні центри прийняття рішень, розпочався процес

¹⁴³ Там само.

¹⁴⁴ Закон Україна «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3917-ХІІ. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203#Text>

¹⁴⁵ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 134-136.

¹⁴⁶ Закон Україна «Про введення в дію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3918-ХІІ. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3918-12#Text>

створення інституцій громадянського суспільства, було закладено підвалини державності та демократії.

2.3. Конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування

Мирна передача влади від одного президента до іншого, внаслідок поразки Л. Кравчука у другому турі виборів влітку 1994 року, стала водночас перемогою для України, адже на фоні сепаратистських настроїв у Криму це стало справжнім здобутком української пострадянської еліти¹⁴⁷. Разом із тим, особлива ситуація склалася в головному законодавчому органі країни. Дострокові парламентські вибори 1994 року засвідчили декілька обставин: полівищання парламентського корпусу як наслідок неготовності населення до тривалих і складних державотворчих процесів, а також «недоукомплектованість» Верховної Ради України через пасування виборцями електоральних перегонів на великій кількості виборчих округів.

У сумі вищевказані фактори призвели до чергової спроби реанімації радянської моделі влади. Так, 8 липня 1994 р., пройшов перше читання проєкт закону «Про місцеві Ради народних депутатів», що мав на меті позбавити новообраного Президента і Уряд впливу на регіональну політику, відновити вертикаль «демократичного централізму», а систему місцевих рад підпорядкувати Верховній Раді України.

Найбільш неприйнятним, з точки зору розвитку демократії, у цьому законопроєкті було те, що тут не йшлося про місцеве самоврядування, вилучалися положення про його первинні суб'єкти – територіальні колективи громад, про принципи організації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування по «вертикалі», натомість, дуалістичне визнання місцевих рад «органами державної влади і самоврядування» нівелювало саме явище

¹⁴⁷ Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 32.

місцевого самоврядування як самостійного недержавного інституту. Невизнання необхідності побудови інституту місцевого самоврядування, відмова від його конституційного та законодавчого закріплення ставали на заваді створення громадянського суспільства та побудови правової держави¹⁴⁸. Однак ситуація змінилась після довиборів до Верховної Ради, коли монополія на парламентську більшість лівих сил була порушена представниками центристських партій і даний законопроект не був зрештою ухвалений¹⁴⁹.

За цих обставин у другому турі виборів Президентом України став Л. Кучма. Зі вступом на посаду він зіткнувся із необхідністю негайного реформування системи державної влади в Україні, яка перебувала в стані глибокої політичної кризи. У своїй інавгураційній промові¹⁵⁰ Президент акцентував увагу на необхідності швидкого і, часом непопулярного реформування всієї системи влади, що сформувалася протягом перехідного періоду, зокрема у частині «місцевого самоуправління», завершення конституційного процесу та «розширення прав і відповідальності регіонів», однак помітним було і спрямування Президента на побудову сильної вертикалі влади, і критика попередника у слабкості і нерішучості. На нашу думку, мало місце навіть цілком недоречне, з точки зору сьогодення, вживання поняття «місьцеве самоуправління» в контексті регіональної політики держави та розгляді різних рівнів державної влади й управління. Проте такі висловлювання, навіть на найвищому рівні, були цілком в дусі пострадянського розуміння місцевого самоврядування.

Політичні партії так само не мали сильної організаційної структури та ідеологічних платформ, а радше були уламками КПУ, у стані внутрішнього

¹⁴⁸ Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос», с. 138-139.

¹⁴⁹ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 138-139.

¹⁵⁰ Присяга на вірність народові України. Промова Президента України Леоніда Кучми. (1994, 21 липня). *Урядовий кур'єр*, с. 2-3. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>.

розколу перебував Народний Рух України, а частина депутатів парламенту взагалі лишалась позафракційними¹⁵¹.

Відновлений в ході Перебудови та суверенізації країни інститут місцевого самоврядування, не зважаючи на всестороннє ідейне схвалення, досі лишався нерозвиненим, нормативно неврегульованим, не забезпеченим фінансово та організаційно. Зокрема, потребувала реформування податково-бюджетна політика: місцеві ради вимагали перерозподілу ресурсів та повноважень; у законодавстві залишалось незакріпленим питання комунальної власності, в тому числі на землю; невирішеним було й питання місцевих податків і зборів. Окрім цього, існувала потреба фінансування програм участі населення в розвитку власних територій, організації й підготовки нових кадрів, комп'ютеризації місцевих рад тощо¹⁵².

Мали місце й масштабні правові колізії: допоки в країні йшла активна підготовка до місцевих виборів, лишалося неврегульованим питання існування районних рад у містах. Згідно з доповіддю Голови постійної Комісії Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування Стешенка О. М., від 3 червня 1994 р., «зі ста двадцяти – вісім саморозпустилися, а в ста дванадцяти – висунуто 4228 кандидатів в депутати», попри відсутність рішення Верховної Ради про призначення виборів у містах, що за влучним коментарем народного депутата С. Соболева, було названо «хаосом в державі»¹⁵³.

Однією з суттєвих причин нестабільності організаційно-правового поступу місцевого самоврядування в Україні, на наш погляд, була разюча

¹⁵¹ Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 45-46.

¹⁵² Асоціація міст України. (1996). *Звіт про роботу Правління Асоціації міст України за 1995-1996 роки*. Відтворено з <https://2.auc.org.ua/sites/default/files/zvitprav1995-96.pdf>.

¹⁵³ Стенограма двадцять другого засідання Верховної Ради України від 3 червня 1994 р. під головуванням першого заступника Голови Верховної Ради України О. М. Ткаченка. (1994, 3 червня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3491.html>

полярність політичних поглядів депутатів Верховної Ради України щодо засад державної влади та місцевого самоврядування. Депутатське середовище було не тільки неоднорідним з точки зору політичного спектру, після позачергових виборів 1994 року, проведених за мажоритарною системою, до парламенту пройшли представники 15 різних партій, жодна з яких не мала ідейної монополії, а також більше 200 позафракційних депутатів¹⁵⁴.

Більше того, на противагу національно-демократичним силам тепер виступала не розгублена прокомуністична більшість, як за часів Верховної Ради УРСР XII скликання, а реорганізований лівий та лівоцентристський блок, озброєний реваншистськими настроями, про що свідчить сама поява вищезгаданого законопроекту, який реанімував вертикаль рад, підпорядковану Верховній Раді України та ліквідував перші паростки самоврядування. Спроба прийняття такого законопроекту була ознакою невизначеності становища місцевого самоврядування, відсутності правової опори у вигляді нової Конституції, робота над якою мала концептуальне значення для закріплення демократичних перетворень, прагнень до децентралізації управління та інституціоналізації самоврядування, здобутих на хвилі Перебудови, суверенізації та перших років незалежності України.

Варто наголосити, що конституційний процес в Україні стартував з прийняття Декларації про державний суверенітет, певною мірою навіть можна говорити про спадкоємність цієї роботи від суто перебудовчих засад, коли до ідеї оновлення Основного Закону, зокрема в частині місцевого самоврядування, звернулися чимало учасників передвиборної кампанії листопада-березня 1990 року, що ми вже розглядали вище. Проте саме події 16 липня 1990 р. та 24 серпня 1991 р. суттєво скоригували цілі, основні акценти і власне самих стейкхолдерів процесу творення нової Конституції.

¹⁵⁴ Кармазіна, М. (Ред.). (2012). *Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.)*. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – С. 19.

Другим етапом, за словами дослідників історії Конституції, стало схвалення Верховною Радою Концепції нової Конституції України 19 червня 1991 р. Попри те, що Концепцію було схвалено до проголошення незалежності України, більшість її положень стали визначальними для подальшого конституційного процесу¹⁵⁵.

При цьому, на думку А. Яковлєва, потрібно розуміти, що сам собою конституційний процес «є таким, яким він є», тобто він не може бути охарактеризований з точки зору наявності чи відсутності в ньому прогалин, недоліків, адже є цілісним. Саме в цьому, на думку дослідника, полягає особлива нормативність, стабільність, безперервність функціонування Конституції як Основного Закону¹⁵⁶. Переконані, що цей підхід є припустимим і до розгляду розвитку місцевого самоврядування у конституційному процесі, адже становище правового забезпечення його як інституту на тих чи інших етапах є, скоріше, відображенням рівня демократичності суспільства, готовності до реалізації народовладдя через інструменти локальної демократії, аніж свідченням якості тих чи інших документів.

Робота над першим проектом Конституції, розробленим Конституційною комісією під головуванням Л. Кравчука та І. Плюща, тривала з 24 жовтня 1990 р. по 1 липня 1992 р., коли Верховна Рада України ухвалила постанову про його винесення на всенародне обговорення. Конституційна дискусія тривала протягом 15 липня – 1 листопада 1992 р., внаслідок чого було зібрано понад 47 тисяч пропозицій та зауважень до проекту. Після остаточного розгляду на сесії Верховної Ради України 7-8

¹⁵⁵ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право. – С. 281.

¹⁵⁶ Яковлєв, А. (2012). Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему. *Вісник Академії правових наук України*, 4, 135-144. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_4_14. – С. 135.

жовтня 1993 р. уточнений проєкт Конституції України було оприлюднено в редакції від 26 жовтня 1993 р.¹⁵⁷

Згідно із узгодженим проєктом Основного Закону, місцеве самоврядування ставало однією з двох можливих форм здійснення народовладдя: через систему державних органів і органів місцевого самоврядування. Цікаво, що ст. 6 підкреслювала принцип здійснення повноважень: «дозволене лише те, що визначене законом», відповідно передбачаючи необхідність подальшої регламентації у цій царині. Важливо також звернути увагу, що у першому проєкті Конституції місцеве самоврядування реалізовувалося в контексті більш масштабного, IX розділу «Територіальний устрій і територіальна організація влади», який, зокрема, тлумачив принципи та систему територіального устрою Республіки Крим у складі України, областей (земель), які мали б представляти регіони, а також безпосередньо місцевого самоврядування, що, згідно із проєктом нового Основного Закону, повинно було представляти інтереси територіальних колективів сіл, селищ, міст і районів. З одного боку, органи місцевого самоврядування набували небачених раніше статусів юридичних осіб, наділених власною компетенцією, водночас на них покладалися «делеговані їм повноваження органів державної виконавчої влади», а голова місцевої ради – одночасно ставав і головою відповідного виконкому, що свідчило скоріш про світоглядну нерозділеність державної влади та місцевого самоврядування в ідеях законотворців на той час¹⁵⁸.

Перший проєкт Основного Закону 1992 – 1993 рр. у багатьох моментах був неузгодженим із раніше узгодженою концепцією, містив чимало новел і синкретизував пострадянське сприйняття демократії з відверто радянськими штампами. Ю. Шемшученко висловив свою думку щодо місцевого самоврядування в проєкті Конституції наступним чином: «Особливих змін

¹⁵⁷ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право. – С. 281.

¹⁵⁸ Конституція України. Проєкт в редакції від 26 жовтня 1993 р. (1993, 30 жовтня). *Голос України*, №207 (707), с. 9-16.

заснав правовий статус місцевих рад. За Концепцією вони мали становити систему місцевої державної влади і самоврядування. Проєкт обмежував повноваження цих органів тільки функціями місцевого й регіонального самоврядування»¹⁵⁹.

Після опублікування розглянутого вище проєкту – реальний конституційний процес в Україні було призупинено, питання підготовки нового Основного Закону зникло з порядку денного Верховної Ради, а конституційна комісія практично самоліквідувалася, подальша діяльність у напрямку творення нової Конституції точилася здебільшого у наукових та громадських колах: семінарах, конференціях, «круглих столах».

Відтак, у питанні конституційного оформлення місцевого самоврядування та перезавантаження влади на демократичних і суверенних засадах, стало помітним зміщення акцентів з конституційно-правових у проєкті від 1 липня 1992 р. до політико-корпоративних у жовтні 1993 р., а Конституція у боротьбі між Президентом і Головою Верховної Ради перетворювалась на інструмент закріплення перемоги однієї зі сторін¹⁶⁰.

Наступний період роботи над змістом Конституції розпочався 10 листопада 1994 р. з ухваленням Верховною Радою України Постанови «Про склад комісії з опрацювання проєкту нової Конституції України (Конституційної комісії)»¹⁶¹. За повідомленням Голови Комісії з питань правової політики та судово-правової реформи В. Стретовича, на момент відновлення робіт вже існувало 3 офіційних проєкти Конституції, а також 8 неофіційних, від партій, громадських організацій і навіть окремих

¹⁵⁹ Шемшученко, Ю. С. (2005). *Вибране*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – С. 111.

¹⁶⁰ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право. – С. 281.

¹⁶¹ Постанова Верховної Ради України «Про склад Комісії з опрацювання проєкту нової Конституції України (Конституційної комісії)». № 231/94-ВР. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/94-вр#Text>.

громадян¹⁶². Статус новоствореної комісії, порівняно з попередньою, було змінено із «комісії Верховної Ради» на «тимчасову загальнодержавну комісію», у її складі виділили 7 секцій, одна з яких – з питань територіального устрою та територіальної організації влади. За робочу основу було взято раніше згаданий проєкт Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 р.¹⁶³

Ситуацію, у якій було відновлено роботу Конституційної комісії не можна було назвати сприятливою, як ми вже розглянули вище, політичне протистояння між Президентом України і Верховною Радою України не дозволяло вести конструктивний діалог, до того ж ситуація ускладнювалася економічним становищем країни. За цих обставин для заповнення «конституційного вакууму» виникла пропозиція прийняття закону, що мав би відіграти роль малої Конституції на перехідний період. Для цього в грудні 1994 р. Президент України Л. Кучма вніс на розгляд парламенту проєкт конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», спрямований на встановлення принципу розподілу влади на загальнодержавному та територіальному рівнях зі значним посиленням ролі виконавчої влади і, де-факто, перетворення України на президентську республіку¹⁶⁴.

Законопроєкт Президента наштовхнувся на рішучий спротив лівих і лівоцентристських партій, таких як КПУ, СПУ та аграрників, які вбачали в діях очільника держави прагнення встановити в країні авторитарний режим¹⁶⁵. Безумовно, певні ризики мали місце, адже Другий Президент України, отримавши у спадок нефункціонуючу систему управління, пробував відновити виконавчу вертикаль неконституційними методами. Наприклад,

¹⁶² Проєктів багато. Основний Закон приймуть один. (1994, 11 листопада). *Голос України*, №214 (964), с. 1.

¹⁶³ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право. – С. 281.

¹⁶⁴ Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос», с. 140.

¹⁶⁵ Там само.

ще раніше, Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»¹⁶⁶, Президент намагався підпорядкувати собі голів рад усіх рівнів. Однак, зрозуміло, що місцеві ради є представницькими органами, обраними громадою відповідної території – підзвітними своїм виборцям, а таке рішення було неконституційним.

З іншого боку, складність ситуації полягала в тому, що Президент України на той час був єдиною протиположною парламентаві, де після виборів 1994 року склалася коаліція лівих фракцій, які тією чи іншою мірою намагалися перекласти усю повноту відповідальності на виконавчу гілку влади і, на тлі політичного популізму, просуvalи ідеї відновлення вертикалі «демократичного централізму», «влади рад» тощо, що, на нашу думку, аж ніяк не було свідченням демократичного процесу, а радше спробою реваншу та встановлення «колективного авторитаризму рад». Свідченням цього можуть слугувати виступи народних депутатів та заяви в пресі.

Дискусії щодо президентського законопроекту «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», після піврічного обговорення, завершилися підписанням 8 червня 1995 р. унікального з правової точки зору документу – Конституційного Договору між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»¹⁶⁷. Звичайно, цей документ був результатом компромісу між Президентом і парламентом, але, разом із тим, він засвідчив політичний контекст, розстановку політичних сил, що склалась

¹⁶⁶ Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях». № 430/94. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94/ed19940806#Text>.

¹⁶⁷ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. № 1к/95-ВР. (1995). *Відомості Верховної Ради*, № 18, ст. 133. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/ed19950608#Text>.

на той момент в Україні. Конституційний договір фактично закріпив остаточний перехід від партійно-радянського моноцентризму до пострадянського моноцентризму, «з елементами здебільшого декларативного місцевого самоврядування»¹⁶⁸.

Розподіл повноважень у частині місцевого самоврядування був одним із наріжних каменів Конституційного Договору. Згідно із ним, як і в 1992–1994 рр., місцеве самоврядування залишалося лише на рівні населених пунктів: обласні й районні ради втрачали свої виконавчі органи, і лише на рівні сільських, селищних і міських рад залишались власні виконкоми, підпорядковані головам відповідних рад. Суперечність полягала у тому, що обраний територіальною громадою голова ради, одночасно ставав і керівником місцевої державної адміністрації, таким чином був порушений демократичний принцип розподілу повноважень. Також Конституційний договір фактично виводив державну виконавчу владу з-під впливу Верховної Ради України. Згодом Конституційний договір був доповнений рядом указів Президента України, які передавали частину повноважень від місцевих рад відповідним місцевим державним адміністраціям, чим суттєво обмежували здатність перших розпоряджатися власними фінансовими ресурсами і, таким чином, наносили серйозний удар по функціонуванню всієї системи місцевого самоврядування в Україні¹⁶⁹.

Серед вищезгаданих нормативно-правових актів, що передавали державним адміністраціям не характерні для них повноваження були: Указ Президента України «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» від 21 серпня 1995 р.; Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим

¹⁶⁸ Андресюк, Б. (1997). *Міське самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос», с. 27.

¹⁶⁹ Там само – С. 142.

комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30 грудня 1995 р.; нова редакція Закону «Про бюджетну систему України» від 28 травня 1995 р. Очевидно, Конституційний Договір не розв'язував наявну проблему демократичного поділу влади в державі, не посилював також і становища місцевого самоврядування, однак, тимчасова централізація і відновлення вертикалі державної виконавчої влади, однозначно посилювали керованість територіями з боку центрального уряду. Подальше становище місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежало від нової Конституції України¹⁷⁰.

Ключовим пунктом Конституційного Договору було те, що він зафіксував необхідність якнайшвидшого прийняття нової Конституції. Незабаром, 15 листопада 1995 р., робоча група запропонувала новий проєкт Основного Закону, з урахуванням досвіду функціонування Конституційного Договору. Проєкт фактично передбачав суттєве посилення влади Президента України з одночасним послабленням ролі парламенту, одночасно з суттєвими змінами структури влади на територіях. Закладалися основи чергової централізації управління, посилення ролі виконавчої влади, так, на голів місцевих адміністрацій покладалась функція контролю за діяльністю місцевих рад. Мали місце й інші недоліки: де-факто, призначені Президентом голови адміністрацій із реальними повноваженнями й доступом до ресурсів ставали сильнішими за голів рад, обраних населенням із обмеженими повноваженнями та виконавчим апаратом, діяльність якого не було чітко визначено. Ще одним оригінальним нововведенням було формування депутатського корпусу обласних і районних рад з голів рад нижчих рівнів, що також викликало суперечності¹⁷¹.

¹⁷⁰ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 190.

¹⁷¹ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Міське самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 143.

11 березня 1996 р. після доопрацювання вийшла нова редакція проєкту Конституції. Вона розв'язувала порядок формування складу обласних і районних рад, однак, зовсім не знімала питання надмірної централізації державної влади. Погоджувальна тимчасова комісія з депутатів різних фракцій внесла ще ряд поправок і пропозицій, та вже 20 травня 1996 р. на парламентське обговорення було винесено редакцію, яка зменшувала президентські повноваження у структурі влади, проте лишала без змін розділ, пов'язаний із місцевим самоврядуванням¹⁷².

Уже 4 червня 1996 р. під час парламентської дискусії, перед прийняттям проєкту Основного Закону у першому читанні¹⁷³, документ суттєво змінився у бік демократизації. Зокрема, було уточнено статус окремих гілок влади, виписано систему стримувань і противаг, доопрацьовано порядок організації інституту місцевого самоврядування. У відповідь на спробу послаблення, Президент України Леонід Кучма, за підтримки Ради національної безпеки та Ради регіонів, висловив своє несприйняття положень проєкту і випустив Указ про проведення всеукраїнського референдуму 25 вересня 1996 р. з метою підтримки проєкту Конституції, від 11 березня 1996 р., що наділяла Президента значно ширшими повноваженнями. Таке рішення викликало рішучий супротив парламенту, громадсько-політичних організацій і органів місцевого самоврядування. Після тривалого обговорення в другому і третьому читанні, Конституцію було прийнято, як відомо, 28 червня 1996 р.¹⁷⁴.

Аналізуючи процес ухвалення тексту нової Конституції, А. Ткачук зазначав, що по-перше, на жаль, розробники проєкту не дуже переймалися проблемами місцевого самоврядування, по-друге, норми Конституції на

¹⁷² Там само.

¹⁷³ Стенограма вісімдесят дев'ятого засідання Верховної Ради від 4 червня 1996 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1996, 3 червня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3868.html>

¹⁷⁴ Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право. – С. 283-284.

тривалий час заблокували можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а також, частина норм мала настільки неоднозначний характер, що потребувала ґрунтовного доопрацювання. Попри те, що «жодна з політичних партій чи депутатських фракцій так і не змогла зрозуміти важливості проблеми розвитку місцевого самоврядування для становлення України як демократичної держави», а також, те, що комісії практично не сприйняли пропозицій від науковців та асоціацій органів самоврядування щодо його вдосконалення, Конституція України закріпила важливі принципи існування місцевого самоврядування в Україні¹⁷⁵.

Не менш важливо зазначити, що процес інституційного визрівання місцевого самоврядування та впровадження принципів локальної демократії був би неможливим без активної участі громадсько-політичного сектору, установ, організацій, фондів, таких як: Асоціація міст України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, Асоціація демократичного розвитку України, міжнародні організації, серед яких: Конгрес регіональних та місцевих влад Ради Європи, Представництво Світового банку в Україні, Агентство з міжнародного розвитку (USAID), Інститут демократії ім. Пилипа Орлика, Міжнародний інститут урбаністики та регіонального розвитку тощо.

Так, одним із локомотивів у формуванні громадської думки, ідейних засад політикуму та активізації дій влади, зокрема очільника держави щодо визначення статусу місцевого самоврядування в державі була вже згадана Асоціація міст України (АМУ) – всеукраїнська недержавна організація, заснована у червні 1992 року, у колишньому Дніпропетровську¹⁷⁶. АМУ за перші роки діяльності консолідувала у своїх рядах очільників місцевих рад

¹⁷⁵ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 145-148.

¹⁷⁶ Асоціація міст України. (1992, 26 червня). *Протокол установчих зборів керівників міських рад народних депутатів міст базового рівня України*.

Відтворено

https://2.auc.org.ua/sites/default/files/protokol_ustanzboriv_ker_miskrad_nardeputativ_26.06.1992.pdf

більшості обласних центрів, міст обласного підпорядкування та інших, менших населених пунктів. Від початку 1995 і до кінця 1996 р. кількість міст-членів асоціації зросла з 44 до 154, більше ніж в три рази.

Із другої половини 1994 року розпочала діяльність Програма сприяння парламентові України (ПСП) за підтримки USAID, що визначила питання місцевого самоврядування, а також взаємодії між законодавчою, виконавчою гілками влади та місцевим самоврядуванням, одними з найпріоритетніших у своїй діяльності. Протягом років ПСП створювала інформаційне підґрунтя та займалася нормативно-правовим та теоретико-методологічним забезпеченням діяльності місцевих органів влади, науковців та службовців, накопичуючи й систематизуючи європейський та американський досвід, вивчаючи особливості побудови місцевого самоврядування на пострадянському просторі¹⁷⁷.

Безумовно, залучення кращого досвіду самоврядування було вкрай актуальним для формування ефективних механізмів влади у посттоталітарних умовах, адже одним із пріоритетів розвитку конституціоналізму в Україні у першій половині 1990-х рр. був оптимальний розподіл владних повноважень між окремими органами державної влади, а також правове забезпечення їхньої роботи з метою налагодження механізмів ефективної взаємодії та убезпечення від подальших конфронтацій, зокрема у сфері місцевого самоврядування. Тож попри те, що конституційні проєкти 1992 – 1996 рр. безпосередньо не стали Конституцією, однак з точки зору «нормативної кристалізації» вони мали виняткову роль у формуванні Основного Закону.

Після ухвалення нової Конституції було чітко задекларовано, що для її повноцінної реалізації необхідне прийняття понад 50 профільних законів, які згадуються за предметною сферою в тих чи інших нормах Конституції. Однак, варто наголосити, що деякі з них (закон про адміністративно-

¹⁷⁷ Ткачук А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ». – С. 3-4.

територіальний устрій) було ухвалено тільки через 10 – 15 років, а окремих, не дочекалися й до сьогодні¹⁷⁸.

Зрештою, можемо стверджувати, що українська демократична Конституція, головним чином, була предметом боротьби і взаємних поступок між посттоталітарним парламентаризмом і президентським патерналізмом, внаслідок чого синкретизувала елементи демократії і постсоціалізму, які неодноразово проявилися у наступні роки.

Висновки до розділу.

Наслідком відсутності горизонтальних зв'язків та тоталітарного характеру державності стала глибока й всеохопна стагнація радянської системи. Намагаючись перебудувати радянський лад, демократизувати систему управління в державі, радянські можновладці згори зруйнували одну з ключових засад своєї диктатури: принцип «демократичного централізму». Радянська вертикаль влади ще продовжувала існувати, однак вона вже не могла спиратися на політичну монополію КПРС та номенклатуру. Передавши повноваження представницьким органам влади та відкривши дорогу до них представникам суспільства на місцях, комуністи спричинили появу нових альтернативних центрів консолідації населення довкола реальних локальних інтересів, до того ж, чимало колишніх представників партапарату зрозуміли практичність зайняття виборних посад, чим довершили руйнацію централізованої системи знизу.

Вибори 1990 р. показали готовність суспільства до самоврядування, похитнули монополію комуністів на владу, але разом з тим, показали дійсні локальні й регіональні відмінності електорального поля України. Спроба радянського керівництва провести косметичну реформу системи організації влади призвела до грандіозних зрушень суспільних настроїв, які в свою чергу

¹⁷⁸ Косий, М. (2013, 27 червня). Оптимальну модель найголовнішого документа держави почали шукати ще до проголошення незалежності. *Голос України*, №118 (5618), с. 6.

позбавили компартію важелів влади. Так, спроба перенести керівну роль з «комітетської лінії» на вертикаль рад усіх рівнів із одночасною лібералізацією виборчого процесу, призвели до втрати монополії на владу, перетворили компартію на звичайну політичну організацію, позбавивши ознак державної інституції. Подальша суверенізація країни та пошук альтернативних шляхів управління територіями призвели до перерозподілу владних повноважень, підняли питання створення дієвого місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Як ми переконались, позбавлені партійного патронажу ради поступово набували ознак правосуб'єктності у конституційному полі України, однак, економічна криза, політичне протистояння новостворених гілок влади та геополітична невизначеність суттєво гальмували процес створення механізмів реалізації самоврядних функцій рад і передачі ресурсів територіальним громадам, необхідних для їх реалізації. Водночас, в перші роки незалежності було закладено фундамент демократичного місцевого самоврядування, органи якого набули ознак автономності, долучились до формування податкової, соціальної, культурної та екологічної політики України.

У процесі подальшого пошуку оптимальної моделі організації влади в Україні еволюціонувало розуміння місця і ролі місцевого самоврядування у житті суспільства. Самоврядування все більше набувало демократичних інституційних ознак, на противагу радянському поєднанню функцій держави і громади в єдиних органах. Кристалізації функцій інституту місцевого самоврядування сприяли декілька потужних факторів: боротьба між Президентом України та парламентом за поділ повноважень; боротьба між реорганізованими групами лівих партій та національно-демократичними організаціями; та наростаюча активність представників громадянського суспільства, що формувалось.

Проміжним, але визначним етапом інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні послугувало укладення Конституційного договору

між Президентом та парламентом, який збалансував спроби побудувати жорстку президентську вертикаль та «колективний авторитаризм рад» керований представниками лівих сил. Документ убезпечив державу від поглиблення кризи влади, посилив керованість територіями та заклав фундамент для конституційного закріплення місцевого самоврядування. Не зважаючи на те, що в процесі підготовки конституційного проєкту не було враховано чимало зауважень науковців, громадських об'єднань та експертів, все ж місцеве самоврядування посіло гідне місце в Основному Законі.

РОЗДІЛ 3. ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ВІДНОСИН МІЖ ЦЕНТРОМ ТА РЕГІОНАМИ

3.1. Імплементация Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні

Ухвалення Конституції України розв'язало проблему відсутності правового закріплення демократичних перетворень у державі, увінчало правову основу демократизації України, а також стало осердям становлення демократичних інститутів і громадянського суспільства. Українська Радянська Соціалістична Республіка остаточно перестала існувати в правовому полі незалежної держави, однак, враховуючи нетривалість і деяку імпульсивність періоду транзиту від тоталітаризму до демократії, безумовно, про інституційну усталеність демократії ще не йшлося. Як ми вже розглянули раніше, Конституція не давала відповіді на щоденні запити управлінців, представників органів самоврядування, громадського сектору, яким чином розбудовувати самоврядування на локальному і регіональному рівнях, а питання розподілу повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади відтак переносилось у площину профільного закону.

Варто також наголосити, що питання розробки Закону «Про місцеве самоврядування» було тісно переплетене з міжнародними зобов'язаннями України. Вступ України до Ради Європи 9 листопада 1995 року та приєднання до Статуту, низки конвенцій і хартій¹⁷⁹ спонукали українські політичні сили та владні структури до пошуку шляхів і методів проведення необхідних за міжнародно-правовими угодами та історично-зумовлених

¹⁷⁹ Стасюк, Ю. (2009). Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? *Віче*, 20, 12-14.

трансформаційних заходів у галузі місцевого самоврядування та політико-правового закріплення муніципальної реформи в Україні¹⁸⁰.

Так, після набуття членства у Раді Європи, згідно з Директивою №488 Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) («Директивою Халонена»), держава погоджувалася ратифікувати низку основоположних документів, спрямованих на розбудову демократії та правової держави¹⁸¹. Одним із таких історичних документів була Європейська хартія місцевого самоврядування – документ, що фіксує принципи й засади функціонування місцевого самоврядування в державах-членах Ради Європи, який ми вже згадували у контексті Перебудови. Її Україна повинна була підписати та ратифікувати протягом одного року з моменту вступу, згідно з частиною VII, п. 12 Висновку ПАРЄ №190 (1995)¹⁸².

Варто розглянути історичні передумови появи профільного закону, значення, наслідки його прийняття та звернути увагу на зв'язок процесу прийняття цього документу із заходами з імплементації європейських норм у галузі місцевого самоврядування, пов'язаних зі вступом України до Ради Європи.

Поява дискусії щодо прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» бере свій початок зі спроб реформування пострадянської муніципальної системи в реаліях перехідного періоду 1990-х рр.¹⁸³. Так, в

¹⁸⁰ Кругляк Д. М. (2016). *Дискусії щодо ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 р. в Україні*. Матеріали XV міжнародної конференції: «Сучасні міждисциплінарні дослідження: історія, сьогодення, майбутнє», Київ, 30 червня 2016 р. Київ: Видавництво «Аграр Медіа Груп». – С. 40-43.

¹⁸¹ Гузь, Н. Г. (2016). *Співпраця України з Радою Європи (1991 – 2014 рр.): історичний аспект*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.

¹⁸² Висновок N 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. № 994_590. (1995). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text

¹⁸³ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 184-190.

процесі підготовки та обговорення Основного Закону, зростала роль органів місцевого самоврядування великих і середніх міст та їхніх асоціацій у відстоюванні своїх прав через Адміністрацію Президента та окремих депутатів Верховної Ради України. Частина загальновизнаних та узгоджених позицій щодо місцевого самоврядування згодом були конституційно закріплені, зокрема у розділі 11 та Загальних положеннях Основного Закону¹⁸⁴. Проте, як ми вже розглядали раніше, розділ, що регламентував функціонування муніципальної системи України, був написаний досить невдало, зокрема не було узгоджено його положення з нормами європейської політики в сфері місцевого самоврядування, про що йтиметься згодом.

Безпосередня ж ініціація проекту закону була пов'язана з діяльністю Асоціації міст України (АМУ), яка започаткувала роботу над цим документом ще до прийняття Конституції України. Розробка Закону «Про місцеве самоврядування» в Україні вважалася наступною за значущістю справою АМУ. У липні 1996 року з їхньої ініціативи були створені групи з розробки вже згаданого проекту закону та проекту закону України «Про місцеві державні адміністрації». Експертні зауваження і пропозиції надавали спеціалісти АМУ, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, народні депутати України, а також представники міст-членів АМУ. Загалом робоча група законопроекту підготувала понад 400 пропозицій до 49 статей і проекту в цілому. Після спільного доопрацювання проектів представниками трьох робочих груп, що існували в той час: Асоціації міст, Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента України, й узгодження з положеннями

¹⁸⁴ Колодій, А. (1998). Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць*, 44-55.

нової Конституції України, 18 жовтня 1996 р., остаточні варіанти законопроектів були схвалені й винесені на розгляд парламенту¹⁸⁵.

Вже 29 жовтня 1996 р. Верховна Рада на пленарному засіданні розглядала два законопроекти: перший, підготовлений робочою групою комісії з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування (проект Олександра Стешенка), та другий, вищезгаданий, від Фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні спільно з АМУ, представлений у Верховній Раді секретарем постійної Комісії з питань судово-правової реформи, Ігорем Коліушко. Важливою була різниця між двома проектами закону: перший здебільшого консервував ситуацію з місцевим самоврядуванням у тому вигляді, в якому вона склалася на момент прийняття Конституції, зберігаючи систему рад від сільських до обласних, з виконками і найширшими повноваженнями, другий – приводив місцеве самоврядування в Україні у відповідність до моделей самоврядування більшості європейських країн шляхом ліквідації монопольних функцій рад та перерозподілу повноважень на користь голів міст, селищ, сіл. Особливістю альтернативного законопроекту ставали статути населених пунктів – одна з форм, що мала б визначати правові засади місцевого самоврядування на локальному рівні; елемент, що значно розширював автономію місцевих громад¹⁸⁶.

«Ліві сили парламенту – комуністи, соціалісти – за владу радам, а праві та їхні однодумці з центру – за те, щоб дати раду владі без рад» – таким емним висловом узагальнив парламентську хроніку політичний оглядач А. Бень. Основна суть протистояння, на наш погляд, полягала у боротьбі між Главою держави й парламентом за контроль над виконавчим ресурсом, адже успішність місцевої політики неодмінно мала забезпечити політичні

¹⁸⁵ Кушнар'ов, Є. (1997). Проблеми міст – турботи всієї держави: Звіт про роботу правління Асоціації міст України за 1995-1996 роки. *Місьцеве самоврядування*, 1-2, 2-14. – С. 10.

¹⁸⁶ Бень, А. (1996, 31 жовтня). Чи дамо раду владі і владу – радам? *Голос України*, №206 (1456), с. 1-2.

дивіденди тому центру, якому була підвладна, а недоліки швидко ставали сферою відповідальності політичних опонентів та місцевих еліт.

Варто підкреслити, що до поспіху в прийнятті законопроекту депутатів схилив Президент України Л. Кучма. Виникнення затримки з проектом закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тягло за собою ризики неприйняття бюджету на 1997 рік, тож, після тривалої дискусії депутати використали вже перевірений під час розробки Конституції компромісний метод – створити тимчасову спеціальну комісію за пропорційним представництвом від фракцій і груп, яка б і мала знайти консенсус. Наріжним каменем лишався тільки вибір основи для вироблення загальноприйнятого документа. Група депутатів «Конституційного центру» пропонували за основу використати XI розділ «Місьцеве самоврядування» Основного закону, народний депутат Юрій Оробець – обидва варіанти законопроекту, а Голова Верховної Ради Олександр Мороз – підтримував проєкт комісії О. Стешенка, з урахуванням положень проєкту, підготовленого Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно з Асоціацією міст та пропозицій інших народних депутатів. Після багаторазових голосувань найбільше голосів набрав варіант спікера. Узгоджений варіант тексту закону було заплановано винести на розгляд парламенту 19 листопада 1996 р.¹⁸⁷.

Голова Верховної Ради О. Мороз на прес-конференції 18 листопада 1996 р. зазначав, що законопроєкт про місцеве самоврядування був одним із ключових у роботі парламенту, а головним завданням у роботі над ним було «усунення парних функцій, прав і обов'язків представницьких і виконавчих структур влади, щоб запобігти можливим суперечностям між гілками влади на місцях»¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Бень, А. (1996, 31 жовтня). Чи дамо раду владі і владу – радам? *Голос України*, №206 (1456), с. 1-2.

¹⁸⁸ Писаренко, С. (1996, 20 листопада). Із прес-конференції Голови Верховної Ради України Олександра Мороза 18 листопада 1996 р. *Голос України*, №217 (1467), с. 3.

Незважаючи на спроби узгодити компромісний варіант проєкту закону про місцеве самоврядування, у парламенті побутували три основні групи позицій щодо організації місцевого самоврядування в Україні. Умовно ми можемо їх розділити на прорадянську, пропрезидентську та паритетну. Представники першої, переважно комуністи, соціалісти й аграрники – всіляко виступали за збереження ієрархії рад від обласного до найнижчого територіального рівня; за наділення місцевих рад широким колом компетенцій; збереження виконкомів та якнайскоріше розв’язання питання фінансового й матеріального порядку задля підведення «економічного базису» під діяльність місцевих представницьких органів. Другу групу представляли рухівці та інші правоцентристи. Їхня позиція полягала у швидкому відновленні сильної виконавчої вертикалі по лінії Президент – місцеві адміністрації зі збереженням за місцевими радами функцій контролю за діяльністю виконавчої гілки влади, а також визначення візії соціально-економічного розвитку регіонів. Основним ризиком, на думку депутатів, що відстоювали ці позиції, було «збереження на місцях двовладдя». Очевидно прихильники паритету схилилися до компромісного законопроєкту, виступали за розробку спеціальною тимчасовою комісією оптимального проєкту закону, який би врахував позиції протидорчих сторін і розблокував роботу парламенту з розгляду інших, не менш нагальних питань¹⁸⁹.

Робота над проєктами законів про місцеве самоврядування була визначальною і для інших дотичних законопроєктів: про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію, про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію парламентарі тощо. На денному засіданні Верховної Ради України, 20 листопада 1996 р., І. Коліушко зазначав, що немає рації приступати до розгляду дотичних законопроєктів у сфері місцевого самоврядування, доки Верховна Рада не визначиться

¹⁸⁹ Туглук, В. (1996, 19 листопада). Гарячі суперечки – не завада конструктивності. *Голос України*, №216 (1466), с. 3.

остаточно з проектом закону про місцеве самоврядування¹⁹⁰. А вже 25 листопада 1996 р. Представник Президента України у Верховній Раді Ігор Шаров у інтерв'ю агентству «Інтерфакс-Україна» закликав до «взаємодії всіх політичних сил у парламенті, завдяки яким було прийнято Конституцію для прийняття закону «Про місцеве самоврядування», завдяки чому мав бути збережений «баланс інтересів усіх гілок влади і політичних сил»¹⁹¹.

Проте підготовлений згодом законопроект був ветований Президентом України Л. Кучмою у другому читанні, тому з осені 1996 року бере свій початок робота над остаточним варіантом профільного закону. Було створено спеціальну узгоджувальну комісію Верховної Ради України у складі 32 народних депутатів, що представляли усі фракції парламенту II скликання¹⁹².

На нашу думку, основні причини виникнення політико-правової дискусії щодо регламентації місцевого самоврядування в Україні полягали в неузгодженості інтересів, позицій та повноважень Президента України й Верховної Ради України, а також у намаганнях виконати взяті Україною зобов'язання з імплементації до нашого законодавства європейських принципів локальної демократії¹⁹³.

Виникнення дискусії щодо впроваджуваної моделі взаємодії місцевих органів влади та державного апарату має декілька рівноцінних за своїм каузальним значенням вимірів. Вдаючись до типологічної класифікації, можемо виділити такі виміри: теоретико-ідеологічний, геополітичний та суспільно-політичний.

¹⁹⁰ Коханець, Л. (1996, 21 листопада). Закон як інструмент примирення двох гілок влади на місцях. *Голос України*, №218 (1468), с. 2.

¹⁹¹ Самоврядування – самі й упораємося. (1996, 26 листопада). *Голос України*, №221 (1471), с. 1.

¹⁹² Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 189-190.

¹⁹³ Кругляк Д. М. (2016). Дискусії щодо прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1996-1997 рр.). *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 111 (8), 89-92.

Теоретико-ідеологічний вимір бере свій початок на сучасному етапі державотворення з моменту появи «Декларації про державний суверенітет України». Його значення полягає в існуванні двох протилежних за своєю суттю концепцій організації та взаємодії місцевого самоврядування й інститутів державної влади. Обидві концепції мають глибоке історичне коріння, зазнали значного взаємовпливу, але основна їхня ідея полягає в тому, що «державницька» теорія місцевого самоврядування ґрунтується на побудові системи управління регіонами та місцевими територіальними утвореннями шляхом «децентралізації» та передачі повноважень державних інституцій місцевим громадам. «Громадівська» ж теорія вважається первинною та, відповідно, виходить із природніх прав територіальних громад на самоорганізацію та визначення своїх прав і повноважень, конституційно закріплених та регламентованих¹⁹⁴.

Прийняття «Декларації про державний суверенітет України» чітко визначило «громадівський» напрям розбудови місцевого управління, який згодом був закріплений у новій Конституції України. «Державницька» ж теорія знаходила свій розвиток у низці законів, що регламентували розподіл повноважень між представницькими інститутами державної влади та місцевим самоврядуванням, таких як: Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»¹⁹⁵, Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»¹⁹⁶, Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне

¹⁹⁴ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 83-86.

¹⁹⁵ Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування». (1991). *Відомості Верховної Ради УРСР*, № 2, ст. 5.

¹⁹⁶ Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3917-ХІІ. (1994). *Відомості Верховної Ради України*, № 22, ст. 144.

самоврядування»¹⁹⁷, Конституційний договір¹⁹⁸ та, зрештою, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁹⁹.

Геополітичний вимір досліджуваної дискусії полягав у співвідношенні державницької традиції України, особливості якої, значною мірою, полягали у наслідуванні інституціональних особливостей старої радянської «вертикалі» влади з одночасним геополітичним переорієнтуванням на європейський вектор розвитку, з властивими йому децентралістськими та ліберально-політичними тенденціями, широкою розбудовою регіонального та місцевого самоуправління. Цінність останнього, звичайно, не викликає жодних сумнівів, однак інтеграційні процеси, зокрема вступ до Ради Європи, передбачали взяття Україною значних зобов'язань, які не могли бути одномоментно виконані ні в силу економічного становища нашої держави у першій половині 1990-х рр., ні в силу відсутності політичної волі та, здебільшого, через наявність відомого ідейного дисонансу в середовищі української політичної еліти.

Третім важливим виміром політико-правової дискусії у місцевому самоврядуванні була відповідна суспільно-політична ситуація, що мала відверто кризовий характер і ґрунтувалася на практичній площині української політичної історії 90-х рр. ХХ ст.

Починаючи з процесів ліквідації радянської моделі територіального управління за рахунок партійної вертикалі, склалася загрозлива картина відсутності можливостей до здійснення не лише централізованої державної

¹⁹⁷ Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». № 533-ХІІ. (1992). *Відомості Верховної Ради України*, № 28, ст. 387.

¹⁹⁸ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. № 1к/95-ВР. (1995). *Відомості Верховної Ради*, № 18, ст. 133.

¹⁹⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.

політики, а й нормального функціонування та розподілу повноважень між окремими гілками влади²⁰⁰.

Тож, після піврічного доопрацювання проєкту закону²⁰¹, розробленого комісією Верховної Ради України, навесні 1997 року, за свідченням доповідача, заступника голови Тимчасової спеціальної комісії ВРУ Валерія Терця, Президентом України були внесені 39 пропозицій до преамбули та 18 – до статей закону. В результаті розгляду та детального аналізу пропозицій комісією ВРУ було прийнято у повному обсязі 9, частково – 7, та відхилено 23 поправки Президента²⁰². Однак після нетривалих консультацій і розгляду пропозицій у парламенті законопроект був прийнятий за основу та в цілому і проголосований 247 депутатами як Закон України «Про місцеве самоврядування» 21 травня 1997 року.

Представник Президента України у ВРУ Роман Безсмертний засвідчив готовність гаранта Конституції підписати компромісний закон, що вкотре знімало рівень напруги в суспільстві довкола інституціоналізації місцевого самоврядування та захисту прав місцевих громад²⁰³. Проте зняття напруги у протистоянні між Президентом України та Верховною Радою зовсім не свідчило про розв'язання питання включення міжнародних норм локальної демократії до українського законодавства. Прикладом цього, зокрема, є сам текст Закону «Про місцеве самоврядування»²⁰⁴. До того ж, з матеріалів стенограми засідання Верховної Ради України від 21 травня 1997 року під головуванням О. Мороза чітко прослідковується обурення частини народних депутатів поспішністю прийняття цього закону у відношенні до ще не

²⁰⁰ Кругляк Д. М. (2016). Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у реформуванні муніципальної системи України. *Європейські історичні студії: науковий журнал*, 4, 6-18.

²⁰¹ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 193-194.

²⁰² Самоврядування. (1997, 22 травня). *Голос України*, №87 (1587), с. 4.

²⁰³ Там само.

²⁰⁴ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.

ратифікованих у травні 1997 року положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що, неодмінно, змусила б Тимчасову узгоджувальну комісію ВРУ попрацювати над проблемою імплементації норм Хартії до профільного закону та Конституції України²⁰⁵.

У цілому закон був абсолютним компромісом між виконавчою та законодавчою гілками влади і «більшість депутатів у розмові з кореспондентом «Голосу України» погодилася, що деякі пропозиції Президента вдосконалюють правові засади діяльності місцевого самоврядування та їх слід врахувати», однак більшість також визнавала, що «... така поступливість стосується лише кількох «дрібних» правок». На думку ж Віктора Мусіяки, заступника Голови Верховної Ради України, колишнього представника Президента: «... з реалізацією закону буде проблематично, якщо зважати на таку «незначну» деталь: більшість з певних пропозицій зумовлена не тим, що положення закону «не відповідають, суперечать Конституції України» (на думку Президента України Л. Кучми), а, швидше, власним баченням главою держави тієї чи іншої конституційної норми»²⁰⁶.

Подібні питання виникли у парламентарів і під час наступного розгляду Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» 15 липня 1997 року²⁰⁷, але профільний закон, який де-факто регламентував сферу місцевого самоврядування на засадах централізації

²⁰⁵ Стенограма вісімдесят шостого засідання Верховної Ради від 21 травня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 21 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4089.html>

²⁰⁶ Самоврядування. (1997, 22 травня). *Голос України*, №87 (1587), с. 4.

²⁰⁷ Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради від 15 липня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 15 липня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>

територіального управління, був прийнятий раніше, і це стало в подальшому проблемою в діалозі між Україною та Радою Європи²⁰⁸.

Що ж до історичних спроб пов'язати вітчизняне профільне законодавство з нормами європейського муніципального права та, зокрема, Європейською хартією місцевого самоврядування, то на прикладі Закону України «Про місцеве самоврядування» ми можемо зазначити, що новий закон остаточно синкретизував декларативні європейські норми місцевого самоврядування з усталеними порядками радянської централізації влади в державі. На перший погляд, норми закону передбачали самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях внутрішнього порядкування, однак всі сфери та організаційні форми «самоорганізації» населення були чітко регламентованими, також було збережено районні та обласні ради як елемент регіонального управління, що бере витоки з «державницької» концепції місцевого самоврядування. Формування, регламентація та виконання бюджетів лишалися у сфері компетенції місцевих державних адміністрацій.

Отже, лишається зробити висновок, що подібний порядок прийняття законодавчих актів, спочатку національного, а потім міжнародного рівня, може свідчити про намагання виконавчої влади зберегти якомога сильніші позиції на рівні місцевих влад з одночасним формальним дотриманням міжнародних угод.

Причиною цього могла бути системна політична криза, яка вкорінилася в самих механізмах публічної влади на етапі переходу від тоталітаризму до демократії. Так, економіст, політолог, громадський та політичний діяч Олег Соскін, засновник Інституту трансформації суспільства, у своїй статті у найстарішій діаспоральній газеті «Свобода» від 22 листопада 1997 р. висловив міркування з приводу політичної ситуації, що склалась протягом перших років незалежності в Україні. На думку вченого, у 1990-х рр. Україна продовжувала бути «совєтсько-комуністичною» за своєю суттю, адже

²⁰⁸ Стасюк, Ю. (2009). Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? *Віче*, 20, 12-14.

компартія, «втративши ідеологічне забарвлення, але повністю зберігши свою організаційну структуру, перетворилась на монопольний клан, який душить Україну і не дає їй змогу розвиватися». Як в парламенті, так і в оточенні чинного на той момент Президента Л. Кучми чимало колишніх комуністичних номенклатурних кадрів, які «не можуть працювати у відкритому просторі, бо абсолютно неконкурентноздатні», але дуже добре інтегрувалися у формат кланової політики, орієнтованої на використання адмінресурсу та «телефонного права». «З одного боку – структуровані ліві, а з іншого – теж структуровані, але без єдності, праві», а Президент Л. Кучма разом зі своєю командою «торпедують демократичний процес еволюційної зміни політичної системи в Україні», – зазначав О. Соскін, прогножуючи появу корпоративних груп при владі і наростання соціального протесту у суспільстві, що неодмінно переходитиме у відкриту фазу через нездатність влади забезпечити відкриті «правила гри», та що цікаво, порівнюючи можливість перетворення режиму Кучми на подібний до «тиранічного лукашенківського»²⁰⁹.

Повертаючись до питання імплементації європейських принципів місцевого самоврядування, зазначимо, що необхідність ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування²¹⁰ та імплементації її положень до українського законодавства була зрозумілою українській владі починаючи з 1992 року, відколи Україна подала звернення до ПАРЄ щодо можливості приєднання до Ради Європи. Хартія була важливою і суттєвою запорукою успішного партнерства з міжнародною спільнотою, оскільки свідчила про відхід від централізованої системи управління на місцях і успішність реформування сфери місцевого самоврядування.

Оскільки перехід з пострадянської системи територіального управління на сучасну українську модель самоуправління на місцях відбувався

²⁰⁹ Соскін, О. (1997, 26 листопада). Політична криза назріла. *Свобода. Український щоденник*, с. 2. Відтворено з <https://svoboda-news.com>.

²¹⁰ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № 994_036. (1997). Відтворено з http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

динамічно, в рамках довготривалої боротьби між законодавчою і виконавчою гілками влади в Україні, то, на нашу думку, дихотомічне «перетягування канату» між централізаторськими і децентралізаційними тенденціями відбувалося одразу в двох площинах: з одного боку – між парламентом і Президентом за право організувати під своїм керівництвом управління територіями; з іншого – між державною владою загалом (раніше ми вже говорили про певне зрощення функцій гілок влади у пострадянських реаліях) та місцевими елітами, які прагнули самочинно формувати порядок денний на місцях. Тож, ідейна невизначеність спричинила той факт, що XI розділ Конституції України закріпив «громадівську» концепцію організації влади на місцях²¹¹, а розглянутий вище профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»²¹² утверджував концепцію «державницької» моделі місцевого самоврядування в Україні, таким чином фіксуючи стратегічну перевагу Президента України Л. Кучми²¹³.

Розробивши проєкт закону «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»²¹⁴, Міністерство юстиції розраховувало на швидке набуття ним чинності, проте ознаки політико-правової дискусії довкола питань місцевого самоврядування не тільки не були ідентифіковані та підняті для винесення на обговорення за межі парламенту, а навпаки – навіть критичні зауваження парламентарів щодо відсутності нагальної необхідності ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування та потреби перевірити відповідність українських нормативних актів, що регламентують питання механізмів функціонування місцевого

²¹¹ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 83-86.

²¹² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.

²¹³ Самоврядування. (1997, 22 травня). *Голос України*, №87 (1587), с. 4.

²¹⁴ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 38, ст. 249.

самоврядування принципам і положенням міжнародно-правової угоди, були проігноровані та знівельовані, що впливає з аналізу стенограми Верховної Ради України від 15 липня 1997 року²¹⁵ за головування О. Мороза та матеріалів парламентської періодики²¹⁶.

Помітна неоднотайність позицій керівників фракцій та окремих депутатів у питаннях нагальної необхідності ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування; відповідності українських нормативних актів, що регламентують питання механізмів функціонування місцевого самоврядування, принципам і положенням міжнародно-правової угоди²¹⁷.

Під час виступу заступника міністра юстиції України Л. Павліковської, яка роз'яснювала народним депутатам причини та необхідність прийняття Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування», виникали запитання та звучали виступи, що свідчать про достатню обізнаність депутатського корпусу з принципами Хартії. Тож ми можемо вважати, що Європейська хартія місцевого самоврядування, ще перебуваючи у процесі підготовки до ратифікації Верховною Радою України, вже значною мірою впливала на процес прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування України» та відповідних положень, розділу XI Конституції України.

Однак досить цікавим лишається сам порядок прийняття нормоутворюючих для української локальної демократії документів, який, за матеріалами стенограми засідання Верховної Ради України від 15 липня 1997 року, вже викликав непорозуміння та запити на можливість перевірки

²¹⁵ Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради від 15 липня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 15 липня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>

²¹⁶ Стасюк, Ю. (2009). Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? *Віче*, 20, 12-14.

²¹⁷ Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради від 15 липня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 15 липня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>

відповідності українського законодавства нормам Хартії. Так, зокрема, досить маніпулятивним лишається факт послідовності прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» 21 травня 1997 р. та подальшої ратифікації Хартії, яка була зрештою проголосована 15 липня 1997 року у повному обсязі²¹⁸, тобто коли профільний закон вже набув чинності.

Контроверсійність підходів до реформування цієї сфери була однією з причин подальшої конституційної кризи та ускладнень українського політичного процесу як в Україні, так і позицій України на міжнародній арені. Національна нормативно-правова база мала ґрунтуватися на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, адже вступ України до Ради Європи передбачав ратифікацію та імплементацію низки міжнародних документів. Водночас спроба пошуків компромісу між законодавчою та виконавчою гілками влади, поєднана з необхідністю виконання взятих Україною на себе зобов'язань перед Радою Європи все ж сприяли інституціоналізації вітчизняного місцевого самоврядування, хоч і з проблемним поєднанням неоднорідних європейської та пострадянської самоврядних систем²¹⁹.

Незважаючи на те, що Україна була прийнята до Ради Європи, прийняла Конституцію, профільний закон та ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, ситуація довкола нормативно-правового врегулювання місцевого самоврядування і впровадження концепції локальної демократії лишалася далекою від розв'язання²²⁰. Давалася в знаки неготовність та невідповідність існуючої на той час української нормативно-

²¹⁸ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 38, ст. 249.

²¹⁹ Кругляк, Д. М. (2016). Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у реформуванні муніципальної системи України. *Європейські історичні студії: науковий журнал*, 4, 6-18.

²²⁰ Бурін, О. (2014). Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні. *Державне управління, удосконалення та розвиток*, 9. Відтворено з <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=752>

правової бази та адміністративних ресурсів до дійсного впровадження європейських стандартів у місцевому самоврядуванні²²¹.

У той же час, попри важливість, питання ратифікації та імплементації до вітчизняного муніципального законодавства європейських принципів місцевого самоврядування розглядалися досить відсторонено, що зрештою викликало запитання з боку парламентарів, однак переконання представників Президента України, Міністерства юстиції України та доповідачів тимчасової комісії ВРУ з питань розробки Закону «Про місцеве самоврядування» звели спроби актуалізувати необхідність детального опрацювання ратифікованих угод нанівець²²². Надалі ця неузгодженість неодноразово ставила питання виключення України зі складу Ради Європи з огляду на постійне недотримання взятих на себе зобов'язань²²³.

Підсумовуючи вищесказане, важливо зазначити, що прийняття профільного закону все ж суттєво знизило градус напруги у вітчизняному політикумі, принаймні на деякий час, у протистоянні між Президентом України та парламентом. Сама ж Європейська хартія місцевого самоврядування, як відомо, мала стати запорукою побудови демократичної системи локальної демократії, однак тривалий час не була достатньо опрацьована та інтегрована до української нормативно-правової бази. Беззастережне прийняття Хартії в повному обсязі в українських пострадянських реаліях призвело до кризових наслідків у діалозі з Радою Європи через неспроможність української влади реалізувати взяті на себе зобов'язання.

²²¹ Кругляк, Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.

²²² Стенограма вісімдесят шостого засідання Верховної Ради від 21 травня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 21 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4089.html>

²²³ Стасюк, Ю. (2009). Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? *Віче*, 20, 12-14.

3.2. Демократична революція та дисоціативний регіоналізм

Ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування», попри драматизм самої законотворчої діяльності й концептуальні колізії, можна впевнено назвати підсумком етапу інституційного становлення місцевого самоврядування в Україні як основоположного компоненту демократії в нашій країні. Разом із тим профільний закон засвідчив перший етап реформування інституту місцевого самоврядування порівняно з конституційним базисом та у відповідності до політичної кон'юнктури.

Попри «багатовекторність» геополітичної стратегії Другого Президента України, яка «враховувала ментальність різних українських регіонів» у формуванні зовнішньої політики²²⁴, внутрішня політика на думку його політичного опонента була радше «безвекторною». Виступаючи 19 листопада 1997 р. на науково-практичній конференції «Державно-правова реформа в Україні», О. Мороз наголошував на терміновій необхідності реорганізації інститутів публічної влади, «реформування суспільства», підкреслюючи необхідність дотримання політики компромісів, а не протистояння гілок влади. Безумовно, даний виступ міг носити, зокрема, політичний характер, адже протистояння між Головою Верховної Ради і Президентом тривало. Однак подібні висновки робили і закордонні партнери. Так, наприклад, на зустрічі керівництва парламенту з делегацією Ради Європи з питань місцевого самоврядування, Заступник голови палати місцевих органів влади Конгресу місцевої та регіональної влади Європи Ален Шенар зазначав, що в Україні спостерігається «законодавчий дефіцит» у сфері самоврядування і висловлював занепокоєння, що наближення виборів могло ще більше загальмувати роботу парламенту в цьому напрямку²²⁵.

²²⁴ Шкабко, С. І. (2016). *Суспільно-політична та державна діяльність Леоніда Кучми (1975 – 2005 рр.)*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ. – С. 151-152.

²²⁵ О. Мороз прийняв делегацію Ради Європи. (1997, 26 листопада). *Свобода. Український щоденник*, с. 1. Відтворено з <https://svoboda-news.com>.

Так і сталося. Окрім розглянутого у попередньому пункті політичного протистояння ще одна баталія розігралася між Президентом і парламентом довкола питання ухвалення раніше згадуваного Закону «Про місцеві державні адміністрації»²²⁶. Однак, на відміну від першого, другий законопроект було тричі ветовано Президентом України Л. Кучмою, на підставі невідповідності Конституції. На думку В. Заблоцького, справжня причина полягала скоріше в тому, що «у державі виникла суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства та реальною політичною ситуацією»²²⁷.

На відміну від періоду 1996-1997 рр., позиції Президента України Л. Кучми, хоч і не надто зміцнилися після чергових парламентських виборів 29 березня 1998 р., однак склад парламенту суттєво оновився: Верховна Рада України III скликання зібрала чимало представників лівих партій і блоків, проте включала, зокрема, і представників нових партій. До прикладу, одна з таких – Народно-демократична партія (НДП) – конгломерат націонал-демократів, комуністів та колишніх номенклатурних працівників, була політичною силою, що претендувала на роль партії влади та намагалась бути корисною Президентові²²⁸.

Згодом, вже під керівництвом нового спікера – Олександра Ткаченка, Верховна Рада України все ж проголосувала Закон «Про місцеві державні адміністрації» 9 квітня 1999 р. За проханням Президента, переданого через постійного представника Президента у парламенті Романа Безсмертного, було внесено ряд остаточних змін, які дозволили головам місцевих державних адміністрацій формувати персональний склад і структуру

²²⁶ Закон України «Про місцеві державні адміністрації». № 586-XIV. (1999). *Відомості Верховної Ради України*, № 20-21, ст. 190.

²²⁷ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 195.

²²⁸ Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 52.

місцевих адміністрацій, відштовхуючись від державних асигнувань²²⁹. Це зрештою допомогло виконавчій владі більш оперативно реорганізувати та спрямовувати діяльність адміністрацій на місцях.

Досить детально аналізував боротьбу у владних колах за побудову «виконавчої вертикалі» журналіст парламентської газети «Голос України» Сергій Лавренюк у 2005 р. Проводячи ретроспективний огляд процесу прийняття законопроекту, який ми розглянули вище, автор давав досить недвозначну оцінку особливостям політичного процесу: «відмежовуючись від відповідальності за неефективні дії виконавчої влади, Л. Кучма на базі адміністрації Президента створив надурядову систему, яка повністю контролювала добір і розстановку кадрів» в місцевих державних адміністраціях, на урядових постах і навіть в органах місцевого самоврядування, про що детально йшлося у статті. Особлива увага в публікації приділялася саме Закону «Про місцеві державні адміністрації»: журналіст зазначав, що двічі після ухвалення його парламентом, закон спочатку ветувався, а потім тривалий час очікував підпису Президента, така ситуація робила існуючі місцеві державні адміністрації «нелегітимними» і дозволяла Л. Кучмі «поводитись із головами місцевих адміністрацій як з васалами»²³⁰.

Безумовно, розв'язання питання розподілу повноважень на місцях не розв'язувало весь спектр проблем місцевого самоврядування. На жаль, мусимо констатувати, що процес становлення інституту місцевого самоврядування відбувався вкрай повільно. Не вирішені протягом майже десяти років існування проблеми місцевих влад помножилися на нові виклики, серед яких на початок нового тисячоліття були: незавершеність

²²⁹ Стенограма тридцять восьмого засідання Верховної Ради від 9 квітня 1999 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. М. Ткаченка. (1999, 9 квітня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2262.html>

²³⁰ Лавренюк, С. (2005, 9 квітня). Президент як «невиконавча влада». *Голос України*. Політика, с. 1-2. Відтворено з <http://www.golos.com.ua/article/225374>.

процесу імплементації європейських принципів місцевого самоврядування; відсутність адміністративно-територіальної реформи в країні; низький рівень фінансової і матеріально-технічної спроможності органів місцевого самоврядування; слабкий рівень кадрового забезпечення місцевих адміністрацій у нових реаліях; недосконалість нормативно-правового регулювання локальної демократії в Україні; низький рівень довіри населення до центральних і місцевих органів влади.

Наочним прикладом цього можуть слугувати експертні відгуки Комітету з виконання зобов'язань країнами-членами Ради Європи та Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, вже з Резолюції ПАРЕ на базі доповіді Т. Келама та Г. Северінсен Комітету з виконання зобов'язань країнами-членами Ради Європи від 27 січня 1999 р. бачимо, що влада зволікає з ухваленням законодавства щодо місцевого самоврядування, базованого на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, а також комітет наголошує, що відсутнє чітке розмежування між державною адміністрацією та муніципальними радами, що обираються²³¹.

У 2001 році була опублікована резолюція №1262 щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань²³², вона була затверджена Асамблеєю 27 вересня 2001 р. і в остаточному тексті йдеться про те, що «Асамблея вітає Указ Президента від 30 серпня 2001 р. про місцеву та регіональну демократію, але жалкує з приводу невиправданих звільнень та тиску на ряд мерів та обраних місцевих представників, і закликає органи влади України повністю імплементувати Європейську Хартію самоврядування». Також у документі йдеться про «рекомендацію розробити специфічні заходи

²³¹ Резолюція 1179 (1999) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Дотримання Україною зобов'язань». № 994_595. (1999, 27 січня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_595/.

²³² Остаточний текст резолюції ПАРЕ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.01. № 994_156. (2001, 27 вересня). *Голос України*, №186 (2686).

співробітництва для допомоги в імplementації Європейської Хартії місцевого самоврядування та у зміцненні розвитку місцевої демократії в Україні (законодавчі та нормативні рамки і навчання відповідальних осіб всередині органів місцевого самоврядування)»²³³.

Варто зауважити, що все ж керівництво країни розуміло незворотність змін і необхідність інституціоналізації та реформування місцевого самоврядування, враховуючи прагнення України стати на європейський вектор розвитку. Про декларування європейського вибору свідчить «Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена указом Президента України Леоніда Кучми, від 14 вересня 2000 р.²³⁴, де у розділі 10 йдеться про регіональну політику: «Децентралізація управління, як один з пріоритетів адміністративної реформи в Україні, передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних та структурних реформ, диверсифікації економіки територій, в управлінні державним та комунальним майном, розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва та інших сферах» і наводиться ряд нормативно-правових актів, що розширюють повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас, в документі висловлюється жаль, через відсутність цілісної концепції державної регіональної політики, що звісно, аж ніяк не сприяло пришвидшенню процесів у місцевому самоврядуванні, а також встановлюються короткострокові плани щодо «продовження роботи над проектами законів України про програму державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування, про органи самоорганізації населення» тощо.

Щоправда, згодом, 06.12.2001 р. виходить указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», з

²³³ Там само.

²³⁴ Програма інтеграції України до Європейського Союзу. № n0001100-00. (2000, 14 вересня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00/>.

подальшими змінами, від 27.08.2002 р.²³⁵, що визначає розвиток місцевого самоврядування «одним з найпріоритетніших напрямів державної політики України» та постановляє «затвердити Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підготовлену Кабінетом Міністрів України за участю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування».

Проте наступна резолюція, що зачіпає питання місцевого самоврядування, нарікає на недостатність реформ законодавства, зокрема в частині імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування, посилаючись на попередні резолюції, нагадують українській владі про необхідність виконувати свої зобов'язання, як наприклад, Резолюція №1346 ПАРЄ, від 29.09.2003 р.^{236, 237}

Окрім недовиконаних зобов'язань щодо імплементації європейських принципів діяльності місцевого самоврядування до вітчизняного законодавства, на початку 2000-х рр. за другої каденції Президента України Леоніда Кучми лишалось ще чимало проблем прикладного характеру. Так, попри те, що за законом органи місцевої влади самостійно розробляли, затверджували й виконували бюджети адміністративно-територіальних одиниць, насправді ж норми профільного та інших законів залишалися «декларацією і практично не застосовувались, не було визначено конкретні

²³⁵ Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні». № 749/2001. (2001, 6 грудня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001/>.

²³⁶ Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною». № 994_608. (2003, 29 вересня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608/.

²³⁷ Кругляк, Д. М. (2019). Імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 149 (10), 98-103.

мінімальні розміри бюджетів місцевого самоврядування та нормативи бюджетної забезпеченості»²³⁸.

До того ж існували проблеми функціонування інституту місцевого самоврядування і в контексті того, що ні Конституція, ні Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про столицю України – місто-герой Київ» не давали можливості «територіальним громадам як основним суб'єктам місцевого самоврядування визначати структуру управління місцевими справами». На думку практика і дослідника місцевого самоврядування, депутата Київської міської ради В. Комова, такі закони «стримували демократичні процеси у суспільстві і потребували постійних змін відповідно до сучасних уявлень демократії та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування»²³⁹.

Чим пояснювалася така надмірна централізованість управління та небажання влади ділитися повноваженнями з місцевими представницькими органами, безповоротно реформувати систему державного управління? Адже 2000-ні рр., порівняно з 1990-ми рр., були кардинально іншими, періодом високих темпів зростання ВВП та промисловості, стійкої макроекономічної стабільності позитивних зрушень у соціальній сфері. На нашу думку, актуальними в даному випадку можуть бути тези «головного ідеолога» реформ 1994 – 1999 рр., радника Президента України, професора А. Гальчинського, який зазначав, що «одним стрибком перескочити із тоталітаризму в демократію європейського зразка, хоч би як кому це хотілося, – неможливо», через цілий ряд проблем, якими вчений пояснює суперечності політики «наздоганяльної» модернізації, серед яких: спроби

²³⁸ Кравченко, В. (2000). *Муниципальні фінанси і бюджетна система України*. Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київ: Бланк-Прес. – С. 62-64.

²³⁹ Комов, В. (2000). *Шляхи удосконалення правових засад місцевого самоврядування в Україні та її столиці – місті Києві*. Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київ: Бланк-Прес. – С. 53-54.

сліпого використання іноземних шаблонів реформ; «придушення плюралізму» трансформаційних ідей в процесі прискореного реформування; деградація реформаторської еліти тощо²⁴⁰.

У контексті трансформаційних процесів А. Гальчинський наголошує на етапності демократичного процесу, що полягає у неодмінному проходженні ряду історичних віх. По-перше, ерозії та розпаду авторитарного режиму; по-друге, утворення інституційної демократичної системи; по-третє, проходження етапу неконсолідованої демократії; по-четверте, перехід на етап ліберальної демократичної консолідації. Новітні дослідження ще додають п'ятий, іноді зовсім не пов'язаний з трансформаційними процесами етап, – деліберативної демократії²⁴¹, однак, це вже площина політологічних досліджень. На початку 2000-х рр. Україна перебувала лише на другому етапі. Розуміння етапності трансформаційних процесів, на нашу думку, важливе з огляду на взаємозв'язок інституційного розвитку місцевого самоврядування із демократичною модернізацією державного механізму. Тож, варто зазначити, що серед основних чинників, що гальмували можливості форсування демократичного процесу були:

- поверховість адміністративної реформи, яка полягала в тому, що впроваджені кроки не завжди поєднувалися із ключовими цілями демократичних перетворень;
- посилення бюрократизації суспільства, яке відбулося всупереч спробам послаблення у пострадянську епоху;
- бюрократія, незалежно на державному чи місцевому рівні, розвиваючись у власних інтересах, приватизувала ключові атрибути влади,

²⁴⁰ Гальчинський, А. С. (2011). *Лібералізм: уроки для України*. Київ: Либідь. – С. 198-203.

²⁴¹ Колодій, А. (2008). *Процес деліберації як складова демократичного врядування*. Матеріали науково-практичної конференції: «Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування», Львів, 4 квітня 2008 р. Львів: ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – С. 106-110.

що відображалося у номенклатурно-бюрократичному перерозподілі державної власності²⁴².

Тож, можемо констатувати наявність надмірно централізованої і забюрократизованої моделі влади в Україні на початку 2000-х рр., де за влучним висловом 66-ого Державного секретаря США Кондолізи Райс, «президентство стало найпотужнішим пострадянським інститутом»²⁴³, а місцевому самоврядуванню відповідно відводилася досить непомітна в практичному плані роль.

Наростання недовіри до центральної влади було викликане, серед іншого, нереалізованістю економічного та культурного потенціалу регіонів, областей, Автономної Республіки Крим та окремих громад, що надалі призвело до створення сприятливих умов для іноземного втручання й появи можливості для підбурення місцевих жителів до сепаратизму. Дане питання може бути предметом окремого наукового дослідження, однак ми коротко розглянемо його у контексті Помаранчевої революції та спроб проведення адміністративно-територіальної реформи²⁴⁴.

Велике значення в процесі еволюції інституту місцевого самоврядування в Україні відіграла політична реформа 2004 року, що передувала Президентським виборам того ж року. Показово, що ініціатором змін виступив сам Гарант Конституції, виступивши 24 серпня 2002 р. із промовою з нагоди 11-ої річниці Незалежності України, в якій наголосив на необхідності переходу до «парламентсько-президентської моделі та посилення місцевого самоврядування», підкреслюючи, що саме такий варіант інституційного розвитку і є європейським вибором України. Також, Л. Кучма

²⁴² Гальчинський, А. С. (2011). *Лібералізм: уроки для України*. Київ: Либідь. – С. 211-212.

²⁴³ Райс, К. (2018). *Демократія*. [Democracy. Stories from the Long Road to Freedom]. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 131.

²⁴⁴ Кругляк Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.

акцентував увагу на важливості якнайшвидшого проведення адміністративно-територіальної реформи, яку «вже просто неможливо відкласти»²⁴⁵. Особливістю ситуації було те, що на думку тогочасної опозиції, яка ситуативно складалася із представників КПУ, СПУ, «Нашої України» та БЮТ, Президент, який тривалий час боровся за побудову владної вертикалі, централізував управління та посилив роль власної адміністрації на противагу вищим і місцевим представницьким органам влади, відтепер пропонував посилити роль парламенту і місцевого самоврядування²⁴⁶.

Цікавим в цьому контексті видається коментар професора Торонтського університету Тараса Кузьо кореспондентці Радіо «Свобода», де він зазначає, що фактично, причиною ініціювання політичної реформи Л. Кучмою, є поразка влади на парламентських виборах 2002 р. і спроба тактично позбавити опозицію ключової вимоги. Однак, на думку дослідника, хоч такий крок і не міг суттєво повернути Президентові підтримку виборців задля спроб продовження правління, проте відкривав державі дорогу до подальшої демократизації шляхом політичних реформ²⁴⁷.

Тим часом внесення змін до Основного Закону не було просто примхою Президента чи принциповою позицією однієї з опозиційних партій, значною мірою змінилася і суспільно-політична картина на початку 2000-х рр. Якщо після розпаду СРСР атомізоване і позбавлене горизонтальних зв'язків населення в скрутних політико-економічних умовах лишалося надзвичайно залежним від держави економічно і психологічно, то з набуттям досвіду життя у перехідному суспільстві з квазідемократичними порядками,

²⁴⁵ Звернення Президента України Леоніда Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України. (2002, 28 серпня). *Голос України*, №155 (2906), с. 2-3.

²⁴⁶ Звернення Президента України Леоніда Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України. (2002, 28 серпня). *Голос України*, №155 (2906), с. 2-3.

²⁴⁷ Щур, М. (2002, 30 серпня). Пропозиція Л. Кучми – це перемога опозиції?. *Свобода. Український щоденник*, с. 4. Відтворено з <https://svoboda-news.com>.

поступово зростаючою економікою і рівнем життя, почали виникати різноманітні нові елементи громадянського суспільства. Кінець 1990-х – початок 2000-х рр. призвів до появи фінансово-промислових груп, зростання численних засобів масової інформації, «кланових» партій та неурядових громадських організацій, які позбувшись економічної та фінансової залежності від неповороткого державно-бюрократичного апарату, ставали провідниками регіональних, локальних та навіть приватних інтересів²⁴⁸. Відповідно зростав і запит населення на участь у загальнодержавному, регіональному та місцевому політичному дискурсі.

Розгляд проекту закону про конституційну реформу 8 квітня 2004 р., за висловом Голови Тимчасової спеціальної комісії Степана Гавриша, був «завершенням п'ятирічної дискусії про зміну української системи влади», розпочатої у 1999 р. О. Морозом²⁴⁹. У контексті розгляду узгодженого з висновками Конституційного Суду проекту обговорювалася також і доля місцевого самоврядування. Так, із виступу депутатки В. Семенюк бачимо, що попри конституційне закріплення і наявність профільного законодавства, інститут місцевого самоврядування фактично не діяв, через те, що «глави адміністрацій фактично узурпували владу, а ради фактично не мають ні матеріальної бази, ні відповідальності перед людьми, тільки із-за того, що немає наповненості питання виконавчої влади через матеріальну основу, через формування і місцевих податків, і зборів, і бюджету». Однак для ухвалення законопроекту потрібна була кваліфікована, або так звана «конституційна» більшість з 300 голосів народних обранців. Набравши 294 голоси «За», після тривалої дискусії Верховна Рада України відмовився затверджувати проект закону про конституційну реформу²⁵⁰.

²⁴⁸ Литвин, В. (2012). *Історія України: підручник*. Київ: Наукова думка. – С. 751.

²⁴⁹ Шевчук, Ю. (2004, 9 квітня). Момент істини: Верховна Рада розглянула зміни до Конституції. *Голос України*, №67 (3317), с. 1-2.

²⁵⁰ Стенограма тридцять п'ятого засідання Верховної Ради від 8 квітня 2004 р. під головуванням Першого заступника Голови Верховної Ради України

Наступного разу до розгляду цього законопроекту Верховна Рада повернулася вже в розрізі суспільно-політичної кризи наприкінці 2004 р., що супроводжувалася широкими мирними демонстраціями та революційними настроями в регіонах України, пов'язаними з конфронтацією довкола фальсифікацій на виборах Президента України. Помаранчева революція, на наш погляд, стала першим виявом нереалізованого запиту на самостійне врядування новосформованого громадянського суспільства, що пройшло перші етапи переходу до демократії, коли інституційна кваліфікація вже не відповідала вимогам часу, суспільство було включене в демократичний процес і широким фронтом стало на заваді маніпуляціям.

Знову ж таки, звертаючись до ємного вислову Кондолізи Райс: «за цих хаотичних обставин зачиналася зоряна година для українських інституцій»²⁵¹. Відзначимо, що саме з позицією та діяльністю місцевих рад у відстоюванні ідеалів і цінностей, які поділяла більшість громадян певної території у скрутний час, в українському соціумі пов'язувалися прояви громадянського суспільства, громадянської ідентичності, що досить характерно для розвинутого громадянського суспільства західноєвропейського зразка²⁵². Так, великі міста стали осередками підтримки опозиційного кандидата – В. Ющенка, а кілька міськрад, зокрема київська, визнали його президентом попри інсинуації влади. Водночас, необхідно засвідчити, що з іншого боку, на підтримку провладного кандидата, В. Януковича, виступили місцеві ради Донбасу²⁵³, які, на відміну від перших, форсували сценарій розколу країни, зміни конституційного

А. І. Мартинюка. (2004, 8 квітня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/1733.html>

²⁵¹ Райс, К. (2018). *Демократія*. [Democracy. Stories from the Long Road to Freedom]. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля». – С. 134-135.

²⁵² Заплетнюк, М. А. (2016). *Формування громадянського суспільства в Україні у 1990-х роках (історичний аспект)*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ. – С. 99.

²⁵³ Заява Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. (2004, 8 грудня). *Голос України*, №232 (3482), с. 2.

устрою держави, провокували швидку політичну поляризацію суспільства. Такі прояви, безперечно, були наслідком непримиренної реакції регіональної еліти, очевидно підбуреної російським втручанням, на поразку.

Сепаратизм використовувався як засіб боротьби з широким народним рухом; у хід ішли спекуляції на особливостях різних регіонів України. Звісно такі маніпуляції вживалися ще з моменту проголошення державної незалежності України, проте не знаходили схвалення через те, що більшість народу підтримала суверенітет і незалежність у 1991 році. Однак економічні негаразди та труднощі суспільно-політичних трансформацій перехідного періоду були використані як інструмент деморалізації суспільства внутрішніми і зовнішніми силами, в уявленні яких Україна лишалася, чи то радянською, чи то вже російською колонією.

Чергова спроба пошуку «лінії розлому» на українській мапі почалася саме після початку акцій протесту на підтримку кандидата в президенти В. Ющенко, коли 26-27 листопада 2004 р. Луганська та Харківська обласні ради заявили про непокору центральним органам влади і в неконституційний спосіб створили власні виконкоми, почали перепідпорядкування собі міліції та державних органів і служб на території областей, а також відмовилися перераховувати податки до державного бюджету.

За декілька днів, 28 листопада 2004 р., очільники південно-східних областей зібралися у приміщенні льодового палацу міста Северодонецьк Луганської області на так званому «Всеукраїнському з'їзді народних депутатів та депутатів місцевих рад», учасниками якого стали понад 3,5 тис. делегатів з 17 регіонів України. Представники Харківської, Донецької, Луганської та Запорізької областей, у яких відбулися найбільші фальсифікації на користь В. Януковича, закликали учасників «З'їзду рад усіх рівнів» до створення Південно-Східної Української автономної республіки. Подібні заяви лунали й від міського голови Одеси, який обіцяв у разі перемоги на теренах України прихильників В. Ющенко, перетворити Одесу і

Одеську область на «вільну самоврядну територію, на якій будуть діяти розпорядження місцевої влади»²⁵⁴.

Протистояння набрало настільки суттєвого розмаху, що у справу втрутились чинний Президент України Л. Кучма та Верховна Рада України. Вже 1 грудня 2004 р. парламент виступив із Постановою «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України», в якій різко засудив «будь-які рішення органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, прийняті після 21 листопада 2004 р. і які суперечать Конституції та законам України, прояви сепаратизму з боку окремих державних діячів, керівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також інших осіб, сприяння у будь-який спосіб таким проявам з боку громадян іноземних держав, що створюють загрозу суверенітету та територіальній цілісності держави»²⁵⁵.

Очевидно, ні сфальшовані результати другого туру президентських виборів, ні сепаратистські заклики не відображали реального волевиявлення українського народу, а були наслідком маніпуляцій та іноземного втручання. Свідченням цього може бути Заява Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, у якій дається належна оцінка діям московського мера, а також представників Державної Думи Російської Федерації щодо недоречності та протизаконності втручання високопосадовців сусідньої держави у внутрішні справи України. Українські парламентарі іронізували з приводу заяв Росії щодо втручання «Заходу» в українські вибори та конституційний процес, а також звертали увагу на

²⁵⁴ Смолій, В. (Ред.), Буряк, Л., Верменич, Я., Винарчук, Т., Водотика, Т., Галенко, О., Головка, В. ... Ясь, О. (2014). *Схід і Південь України: час, простір, соціум: у 2-х томах.* (Т. 1). Київ: Інститут історії НАН України. – С. 206-207.

²⁵⁵ Постанова Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України». № 2214-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України, № 50, ст. 544.*

невизнання міжнародною спільнотою виборів такими, що відбулися у демократичний та чесний спосіб²⁵⁶.

З позиції сьогодення, звісно, нам простіше усвідомити роль північно-східного сусіда у спробах дестабілізації політичної обстановки в Україні, однак, як бачимо, вперше масштабне використання фактору місцевого самоврядування, як інструментарію у гібридній війні проти України було здійснене саме за часів Помаранчевої революції. Звідси можемо зробити ще один висновок: інституційна сталість розвитку місцевого самоврядування є запорукою безпеки і стабільності держави, а неврегульованість місцевого самоврядування, диспропорційність регіонального розвитку може бути використана для дестабілізації суспільно-політичної ситуації в країні.

Треба віддати належне українській владі, зокрема парламентові, який спромігся за кризових обставин знайти баланс і постановив завершити конституційну реформу, доручивши Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з опрацювання проєктів законів України про внесення змін до Конституції України «забезпечити підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України в період з 1 по 3 грудня 2004 року законопроекту про внесення змін до Конституції України»²⁵⁷.

Верховна Рада своїм рішенням 8 грудня 2004 р. послабила понад двотижнєве політичне протистояння в Україні, ухваливши Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України»²⁵⁸. Суттєві зміни до Конституції, які передбачали перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, значно розширювали повноваження Верховної Ради, запроваджували державний устрій, характерний для більшості демократичних країн Європи, були прийняті

²⁵⁶ Заява Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. (2004, 8 грудня). *Голос України*, №232 (3482), с. 2.

²⁵⁷ Постанова Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України». № 2214-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*, № 50, ст. 544.

²⁵⁸ Закон України «Про внесення змін до Конституції». № 2222-IV. (2005). *Відомості Верховної Ради України*, № 5, ст. 44.

кваліфікованою більшістю – 402 депутатами з 442 зареєстрованих в залі засідань, «проти» – 21 депутат, не голосувало – 19²⁵⁹. Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями закону він набирав чинності з 1 вересня 2005 р., у випадку, якби на той момент були прийняті зміни до Конституції у частині реформування системи місцевого самоврядування – законопроект 3207-1²⁶⁰. У разі неприйняття змін стосовно самоврядування передбачалося, що зміни до Конституції вступають в силу з 1 січня 2006 р.²⁶¹

Підсумовуючи, маємо зазначити, що українська влада зі здобуттям незалежності намагалася реформувати систему управління територіями й привести її у відповідність до стандартів місцевого самоврядування, проте через інституційний дисбаланс повноважень та функцій, перманентний конфлікт між гілками влади та плюралізм поглядів на процес організації влади та громадського управління в Україні, відбулася певна формалізація процесу інституціоналізації місцевого самоврядування. Еволюційний шлях системних перетворень на перехідному етапі державного будівництва дозволив тимчасово уникнути гостроти конфліктів довкола розподілу соціальних, економічних, політичних тощо функцій та повноважень на місцях. Однак проблема залишалася невирішеною.

Інститут місцевого самоврядування в Україні розвивався здебільшого під зовнішнім впливом, а не у відповідності до потреб та попиту соціуму. Так, серед основних мобілізуючих факторів можна назвати зовнішньополітичний вплив, зокрема Парламентської Асамблеї Ради Європи та внутрішньополітичну боротьбу між Президентом України та Верховною Радою України за розподіл повноважень та механізмів контролю за

²⁵⁹ Акт консолідації і примирення: Внесено зміни до Конституції України і виборчого законодавства. Сформовано новий склад ЦВК. (2004, 9 грудня). *Урядовий кур'єр*, с. 1-2. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>.

²⁶⁰ Хроніка подій: 1 – 8 грудня: субота, 4 грудня. (2004, 10 грудня). *Свобода. Український щоденник*, с. 3. Відтворено з <https://svoboda-news.com>.

²⁶¹ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 197.

економікою та бюджетною сферою. Перший призвів до позитивних наслідків, адже прискорив розвиток місцевого самоврядування як явища, закріпивши та спрямувавши Україну на європейський вектор розвитку. Другий фактор поступово призвів до стагнації у процесі інституціоналізації місцевого самоврядування та зумовив появу ряду негативних тенденцій²⁶², таких як наростання недовіри до центральної влади та схильності до сепаратизму за рахунок іноземного втручання²⁶³.

3.3. Реформаторські ініціативи та політизація місцевих рад

Помаранчевий Майдан мав парадоксальне значення в сенсі усвідомлення багатьма українцями своєї етнонаціональної самоідентифікації, чимало громадян відчули себе частиною політичної нації, громадянського суспільства, частиною демократичної спільноти²⁶⁴, а не пострадянського люду з євразійською геолокацією. Таке «несподіване» самоусвідомлення, на нашу думку, тісно пов'язане з мережевим феноменом, докладно описаним британським істориком Нілом Фергюсоном, коли у вирі масових рухів, революційних потрясінь, в силу активної соціальної взаємодії, виникають структуровані, самоорганізовані спонтанні соціальні мережі, з власною самоідентифікацією, здатні порушити усталений ієрархічний порядок у суспільстві, державі тощо²⁶⁵.

²⁶² Колодій, А. (1998). Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць*, 44-55. – С. 55.

²⁶³ Кругляк Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.

²⁶⁴ Солдатенко, В. (Кер. авт. кол.), Бевз, Т., Горбатенко, В., Кармазіна, М., Кучер, В., Любовець, О., Покровський, В. ... Яремчук, В. (2014). *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – С. 517.

²⁶⁵ Фергюсон, Н. (2018). *Площі та вежі. Соціальні зв'язки від масонів до фейсбуку*. Діса, К. (Пер. з англ.). [The Square and the Tower. Networks, Hierarchies and the Struggle for Global Power]. Київ: Наш формат. – С. 45-48.

Ми зацентруємо увагу на позитивному ефекті Помаранчевої революції для розбудови громадянського суспільства в Україні. Слідом за революційною ейфорією слідував «каскад флуктуацій у різних сферах життя суспільства впродовж 2005–2007 рр., який з новою силою засвідчив неефективність правової системи держави, слабку інституціоналізацію політичної системи суспільства, чим і зумовив її нестійкість, втрату (чи послаблення) в очах виборців легітимності ряду інститутів»²⁶⁶.

Безумовно, одним із цих недореформованих інститутів було місцеве самоврядування, яке, припинивши бути складовою тієї чи іншої вертикалі на попередньому етапі, все ще не мало реальних повноважень для повноцінного представництва й реалізації високих очікувань громадян у післяреволюційний період. Однак, навіть за відсутності ефективності, органи місцевої влади існували й були наповнені певним змістом, який нам варто з'ясувати.

Розпочнемо з нормативно-правових змін, що засвідчили новий період розвитку місцевого самоврядування. Як ми вже розглянули раніше, в ході Помаранчевої революції Верховна Рада України 8 грудня 2004 року внесла зміни до Конституції України, які передбачали перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. Окрім цього, передбачалися зміни до Конституції в частині місцевого самоврядування, але вони так і не були ухвалені у встановлені терміни, внаслідок чого криза торкнулася і чинних на той час органів місцевого самоврядування. Повсюдно відбувалося переформатування депутатських

²⁶⁶ Солдатенко, В. (Кер. авт. кол.), Бевз, Т., Горбатенко, В., Кармазіна, М., Кучер, В., Любовець, О., Покровський, В. ... Яремчук, В. (2014). *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – С. 520.

груп, створювалися нові пропрезидентські фракції, у багатьох містах виникали свої мікромайдани з вимогою відставки місцевих рад та голів²⁶⁷.

Крім згаданих вище змін до Конституції України у контексті революційних змін, які відбулися у період вже після обрання Віктора Ющенка Президентом України, для системи місцевого самоврядування важливе значення мали зміни до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 2004 р.²⁶⁸, згідно з якими місцеві вибори 26 березня 2006 р. вперше відбувалися за новою виборчою системою – депутати міських, районних та обласних рад обиралися на пропорційній основі за партійними списками.

Пропрезидентська коаліція не внесла суттєвих змін до закону, прийнятого у 2004 р., і незабаром стало очевидним, що проведення пропорційних виборів призвело до того, що у 2006 р. значна частина активу територіальних громад виявилася незатребуваною, а зв'язок депутатів з виборцями ослаб²⁶⁹. Внаслідок проведення виборів за партійними списками територіальні громади були позбавлені фактичної можливості прямо делегувати своїх представників у місцеві ради, а чимало районів і міст взагалі не отримали представництва в депутатському корпусі обласного рівня²⁷⁰.

Вибори до міських, районних та обласних рад 26 березня 2006 року відбувалися за виборчими списками від політичних партій і виборчих блоків у багатомандатному виборчому окрузі. Подібна уніфікована з

²⁶⁷ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 197.

²⁶⁸ Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». № 1667-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*, № 30-31, ст. 382.

²⁶⁹ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 198.

²⁷⁰ Литвин, В. (Ред.). (2007). *Україна: політична історія. XX – початок XXI ст.* Київ: Парламентське видавництво. – С. 1011.

парламентською модель виборчої системи до місцевих рад виявилася далекою від норм та стандартів, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування²⁷¹. Подібна система певною мірою дублювала виборчі процеси до Верховної Ради і дозволяла політичним силам заручитися підтримкою власних виборців на місцях, але в той самий час вибори до органів місцевого самоврядування на пропорційній основі сприяли процесам «капсулізації влади на всіх рівнях та визнання закритих процедур делегування влади як таких, що не підтримують демократію»²⁷².

Така виборча система була неспроможною достатньою мірою забезпечити інтереси місцевого населення, але внаслідок впровадження «закритих списків», деперсоніфікації виборчого процесу, монополізації політичними партіями права на висування кандидатів у депутати порушила активне виборче право громадян, сприяла поширенню зовнішніх впливів, політизації органів місцевого самоврядування, переорієнтації їхньої діяльності з представництва інтересів місцевих громад на представництво інтересів керівних органів партій, поширення політичної корупції²⁷³.

Входження політичних партій до системи місцевого самоврядування одразу ж призвело до поляризації системи місцевого самоврядування, на всіх рівнях врядування країну переповнила міжфракційна боротьба, яка не лише дестабілізувала суспільство, але й фактично заблокувала звичну господарчу та соціально-економічну діяльність органів місцевого самоврядування.

Таким чином, вибори до органів місцевого самоврядування за партійними списками, які відбулися у 2006 році, зовсім себе не виправдали, натомість спричинили більш глибоку інституційну кризу локальної демократії, перетворивши місцеве самоврядування з інституту демократії на

²⁷¹ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № 994_036. (1997). Відтворено з http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

²⁷² Шведа, Ю. (2010). *Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні*. Львів. – С. 43.

²⁷³ Ковриженко, Д. (2008). *Зміни до виборчого законодавства: зміст та необхідність. Аналітична записка для Громадської асамблеї України*. Відтворено з https://parlament.org.ua/docs/files/8/1228126490_ans.pdf.

арену політичної боротьби, замість механізму реалізації прав місцевих громад – на джерело конфронтації на місцях. Про це згадує, зокрема і В. Куйбіда, наголошуючи, що формування представницьких органів місцевого самоврядування за пропорційною системою породило окремий комплекс проблем^{274, 275}.

Наступним фактором, що сформував надмірні очікування змін в очах суспільства й західних партнерів, був демократичний характер Помаранчевої революції, представлений такими ціннісними патернами, як запит на справедливість, побудову правової держави, боротьбу з корупцією, демократизацію суспільного і політичного життя країни, самоврядність. Більшість із цих цінностей декларувалися у раніше ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування, однак фактично не дотримувалися на практиці.

Суспільство продукувало інтенції до змін у всіх царинах життя, а нова українська влада після перемоги революції дійсно активно підтверджувала прагнення до виконання зобов'язань перед міжнародною спільнотою, чим викликала неабиякі сподівання в очах Ради Європи. Так, Резолюція №1466 ПАРЄ від 5 жовтня 2005 р.²⁷⁶ згадувала про демократичні зміни, що відбулися у країні, і попереджала про високі очікування від наступних парламентських і місцевих виборів 2006 року, які мали б суттєво посприяти пришвидшенню реформи місцевого самоврядування. У прийнятих разом з

²⁷⁴ Куйбіда, В. С., Куйбіда, М. С., Бабінова, О. О. (2008). *Місьцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії: монографія*. Хмельницький: Видавництво ХУУП.

²⁷⁵ Кругляк, Д. М. (2019). *Причини політизації системи місцевого самоврядування після місцевих виборів 2006 року в Україні*. Матеріали XIII міжнародної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки – 2019: Історія», Київ, 16-18 травня 2019 р. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 135-137.

²⁷⁶ Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». № 994_611. (2005, 5 жовтня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611/.

нею рекомендаціях за №1722 ПАРЄ висловила пораду «інтенсифікувати програми співпраці для допомоги органам української влади у впровадженні Європейської хартії місцевого самоврядування задля посилення розвитку місцевої демократії в Україні, як стосовно нормативного регулювання, так і навчання службовців місцевого самоврядування».

Згодом, 15 грудня 2005 р., після проведення парламентських слухань, Верховна Рада України видала Постанову «Про рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»²⁷⁷, у якій йшлося про наявність системної кризи у самоврядуванні, відсутність ефективності тощо. Учасники парламентських слухань серед основних причин вбачали:

- відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування;
- нехтування ініціатив громадськості; відсутність самоврядування на рівні громади;
- наявність суперечностей у законодавстві;
- нестачу фінансової основи самоврядування;
- надмірну централізацію;
- великі диспропорції розвитку територій;
- відсутність правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- відсутність чіткого розподілу повноважень з органами виконавчої влади;
- відсутність належного виборчого законодавства;
- нечіткість кордонів між територіальними громадами;

²⁷⁷ Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». № 3227-IV. (2005). *Відомості Верховної Ради України*, № 16, ст. 144.

- непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо²⁷⁸.

Як бачимо, навіть за оцінками ПАРЕ та згідно з матеріалами роботи Верховної Ради України, питання реформування місцевого самоврядування після виборів 2006 року поступово перейшло в іншу площину. З одного боку, Україна формально виконала деяку частину зобов'язань щодо імплементації до національного законодавства принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, з іншого – суттєвого зрушення в плані розподілу владних повноважень на місцях, або наповнення інститутів локальної демократії реальними функціями, які б дозволили територіальним громадам брати більш активну участь у місцевому самоврядуванні, так і не відбулося²⁷⁹. Навпаки, українське суспільство поринуло у вир політичної боротьби замість вирішення нагальних проблем населених пунктів, позаяк міжпартійна боротьба все більше стосувалася питання розподілу сфер впливу в країні. Такі обставини, звісна річ, не сприяли інституціональному утвердженню демократії в країні, навпаки – на тлі потужної глобальної фінансової кризи 2008 – 2009 рр.²⁸⁰ маргіналізували українську політичну еліту, створюючи, на наш погляд, стійкий попит на міфічного «господарника» і «сильну руку».

Тож, стає зрозумілим, що ні організаційно-правове забезпечення місцевого самоврядування, ні запозичені моделі організації публічної влади в державі самі собою не забезпечували сталості інституційного розвитку місцевого самоврядування. Ключовим, на нашу думку, ще з початку 1990-х залишалося питання наявності політичної волі та адміністративного ресурсу вітчизняного політикуму до проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації управління, делегування

²⁷⁸ Там само.

²⁷⁹ Кругляк, Д. М. (2019). Імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 149 (10), 98-103.

²⁸⁰ Гальчинський, А. С. (2011). *Лібералізм: уроки для України*. Київ: Либідь. – С. 183.

реальних повноважень і доступу до ресурсів територіальним громадам на місцях, що було одним із основоположних принципів європейського місцевого самоврядування.

Про наявність публічного запиту щодо проведення подібної реформи децентралізації влади ми вже частково говорили в контексті виходу України з СРСР, проте на заваді реформи в той час стали суттєві соціально-економічні ризики, які навіть найбільших прихильників федералізму у побудові національної державності переконали відтермінувати питання до більш слушного часу, коли зникне загроза відцентрових тенденцій.

Перші кроки у проведенні адміністративної реформи мали місце у 1990-х рр. Так, протягом президентства Леоніда Кучми здійснювався цілий ряд спроб переформатування системи державного управління і місцевого самоврядування, однак, як зазначалося вище, основні дискусії велись довкола розподілу повноважень між пострадянською вертикаллю рад і новоформованою президентською лінією у боротьбі за централізацію управління під керівництвом Президента або парламенту. Найсуттєвішим у цьому контексті документом епохи Кучми, на нашу думку, можна назвати Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. за номером 810/98²⁸¹, спрямований на формування системи державного і місцевого управління, ближчий до потреб і запитів населення. Водночас, суттєвим недоліком Концепції було недостатнє розмежування повноважень і функцій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями. Концепція не створювала організаційно-правової основи для системного вирішення

²⁸¹ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». № 810/98. (1998). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed19980722#Text>.

зазначених проблем і, зрештою, не призвела до системного реформування галузі²⁸².

Нові очікування щодо старту адміністративно-територіальної реформи виникли в контексті змін до Конституції, які були ухвалені в грудні 2004 року. Продемократична і проєвропейська риторика лідерів Майдану 2004 року у поєднанні з широкою підтримкою народних мас формувала високий кредит довіри до нової влади та підтримку здійснення лібералізаційних реформ.

Досить показовим був акцент у виступі новообраного Президента України Віктора Ющенка на Майдані в день інавгурації, на планах демократичних перетворень: «Ми повернемо права місцевим громадам. Громада сама дасть лад вулиці, селу чи місту. Ви самі оберете собі керівника, самі заробите гроші і самі будете їх витратити. Ми будемо нацією самоврядних громад»²⁸³. Подібні тези слугували сигналом для суспільства, що нова влада розуміє запит громадянського суспільства, що викристалізувалося в ході Помаранчевої революції, на демократизацію «правил гри», і знає, що робити, щоб втілити подібні прагнення в життя.

Більш формалізовану, однак не менш промовисту позицію щодо необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні знаходимо у статті під назвою «Прорив до громадянського суспільства» до парламентської газети «Голос України» авторства Голови Верховної Ради України Володимира Литвина: «Виважених та неупереджених підходів потребує ідея децентралізації, що визріла останнім часом і переходить у практичну площину. Якщо відкинути крайнощі, що стали емоційною реакцією на політичні виклики та виборчі невдачі, то треба визнати, що сепаратистсько-федералістське збурення є і сигналом про недосконалість

²⁸² Гончарук, Н. (2009). Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*, 1, 11-16. – С. 12.

²⁸³ Ющенко, В. (2005). Ми починаємо нову сторінку української історії, вона буде прекрасною. *Народна творчість та етнографія*, 1, 4-6. – С. 6.

адміністративно-територіального устрою держави, її регіональної політики. Це тема окремої великої розмови, але слід було б уважніше придивитися до принципу унітарної децентралізації, який добре себе зарекомендував і успішно діє в багатьох європейських державах. Гармонізуючи інтереси територій і держави, поєднуючи розширення повноважень місцевих органів з ефективним державним наглядом тощо, він міг би стати орієнтиром для розробки законодавчого підґрунтя адміністративно-територіальної реформи в Україні»²⁸⁴.

Досить системне і компетентне бачення реформи висловив віцепрем'єр-міністр з питань адміністративно-територіальної реформи Роман Безсмертний, який зазначав, що влада прийшла «до висновку про необхідність комплексної реформи», яка передбачала не лише зміну кордонів населених пунктів, а цілий ряд взаємопов'язаних реформ: адміністративної, територіальної, бюджетної, фіскальної тощо, з метою докорінної зміни системи управління, шляхом «повної передачі повноважень і ресурсів на місця, до місцевого самоврядування»²⁸⁵.

Для цілісного розуміння становища місцевого самоврядування напередодні реформи, візьмемо до уваги уривок з інтерв'ю з головою Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Анатолієм Матвієнко, під час «круглого столу»: «Нині маємо безвладну територіальну громаду, особливо у сільській місцевості. Там влади нема. І маємо державницькі райони і області. А хочемо

²⁸⁴ Литвин, В. (2005, 26 січня). Прорив до громадянського суспільства. *Голос України*, №14 (3514), с. 2-3; Литвин, В. (2005, 27 січня). Прорив до громадянського суспільства. Продовження. *Голос України*, №15 (3515), с. 2-3.

²⁸⁵ Безсмертний, Р. (2005). *Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні*. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, Київ: Видавництво «Геопринт». – С. 76-129.

мати самоврядну громаду з реальною владою. Мати самоврядний район і державницько-самоврядну область»²⁸⁶.

Задля здійснення зазначених перетворень українській владі було необхідно прийняти рекомендації, що звучали у зазначених вище рекомендаціях ПАРЄ, чітко усвідомити принцип триєдиної – правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування, згідно з раніше ухваленою Європейською хартією місцевого самоврядування.

Практична реалізація програми перетворень у сфері місцевого самоврядування розпочалася зі створення 14 лютого 2005 р. робочої групи з моделювання адміністративно-територіального устрою України, яка розпочала свою роботу у контексті політичної реформи 2004 року Серед основних проблем експерти групи визначили: необхідність усунення суперечностей у законодавстві, нагальну потребу проведення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади та управління, усунення методологічної невизначеності і термінологічної плутанини з метою забезпечення ефективності влади.

Досить важливий висновок роблять Я. Верменич та О. Андрощук у контексті аналізу тогочасних заяв влади щодо необхідності оптимізації адміністративно-територіального устрою і системи місцевого самоврядування, що «владні структури України фактично визнали наявність «кризи централізму» і гостру потребу децентралізації»²⁸⁷.

Вже у 2005 році стали помітними гальмівні тенденції у проведенні реформи. Експертне соціологічне опитування Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, проведене у 2003 – 2005 рр. серед 100 державних службовців, переважно середньої управлінської ланки (III – V

²⁸⁶ Самоврядування – це ініціатива мільйонів для вирішення своїх проблем самостійно у власній громаді. (2005, 16 квітня). *Голос України*, №70 (3570), с. 8-9.

²⁸⁷ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 110-112.

категорії посад), у тому числі співробітників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, місцевих органів влади та інших установ показало, що заходи адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні реалізовано не повною мірою (71%), а 29% експертів вважають, що ці заходи взагалі не досягли очікуваного результату. Серед основних перепон на шляху реформування влади і місцевого самоврядування експерти вбачали: сукупний негативний показник кадрового забезпечення усієї адміністративної системи (52%), низькі показники внутрішнього фінансового забезпечення реформи, в тому числі, невисокі показники міжнародної матеріально-технічної допомоги, низький рівень впливу на хід реформи інститутів, які покликані забезпечити виконання реформи, і нарешті, на думку 42% опитаних експертів, наявна на той час нормативно-правова база, не тільки не сприяла, а й суттєво гальмувала реформаційні процеси²⁸⁸.

Підсумовуючи вищесказане, можна констатувати, що до однієї з найсуттєвіших за часів незалежності реформ Україна приступала з постреволюційним завзяттям, широкою програмою змін, гучними обіцянками перед міжнародними партнерами і низьким рівнем підготовки. Попри задекларовану владою ще на старті політичної та адміністративно-територіальної реформ децентралізацію органи державної влади всіляко саботували та ігнорували хід реформи. Певно, на стан впровадження змін у системі управління значною мірою впливала й політична криза, часті зміни урядів, чергові та позачергові вибори різних рівнів за часів президентства Ющенка. Наростання негативних тенденцій і реакцію на них з боку найбільшої організації представників місцевого самоврядування – Асоціації міст України, бачимо в результаті контент-аналізу щорічних Рішень

²⁸⁸ Бакуменко, В. Д., Гогіна, Л. М., Козюра, І. В., Кравченко, С. О., Кальниш, Ю. Г., Штика, Л. Г., (2005). *Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні*. Київ: Видавництво НАДУ. – С. 3-7.

Загальних зборів АМУ за 2005, 2006, 2007, 2008 рр. Серед основних проблем визнавалися: кулуарність прийняття рішень, неврахування пропозицій та напрацювань представників місцевого самоврядування, зокрема, АМУ, недофінансування тощо. Особливо різка позиція Асоціації була висловлена на рахунок розглянутого вище переходу до пропорційної виборчої системи на місцевих виборах, яка викликала «рішуче заперечення представників муніципальної громадськості... та перетворила місцеві ради в корпоративні бізнес-групи по лобіюванню власних інтересів»²⁸⁹.

Розбіжність політичних декларацій із напрямом пропонованих змін одразу ж вказала на непідготовленість реформи. Уряд Юлії Тимошенко запропонував два сценарії, які свідчили про готовність здійснення часткової деконцентрації, однак про децентралізацію влади не йшлося. Серед запропонованих моделей адміністративно-територіального устрою: одна – трирівнева, що мала реорганізувати територію держави на 8 регіонів, від 250 до 500 районів і 4000 громад, інша – дворівнева: близько 70 регіонів і 5000 громад. Також існувала ідея створення 60 – 70 мікрообластей(округ)²⁹⁰.

Згідно із запропонованим проектом Закону «Про територіальний устрій України»²⁹¹ передбачалося, щоб територіальна громада мала населення у межах 5 тисяч, район – 70 тисяч, місто-регіон – 750 і більше тисяч населення. Міста-регіони мали стати так званими «урбанізаційними центрами», які за рахунок додаткових видатків на внутрішній розвиток, мали б стимулювати створення робочих місць у відповідних місцевостях. Однак, більшість населених пунктів України не відповідали вищезгаданим критеріям, а отже, у

²⁸⁹ Асоціація міст України. (2007). *Рішення Загальних зборів Асоціації міст України та громад від 1 грудня 2007 року*. Відтворено з https://2.auc.org.ua/sites/default/files/zagaln_zbori_2007.pdf. - С. 4.

²⁹⁰ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 112.

²⁹¹ Про територіальний устрій України: проект Закону України: в редакції від 14 квітня 2005 року (2005, 22 квітня). *Урядовий кур'єр*. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>.

проєкті йшлося про укрупнення і, в результаті, віддалення від громадян центрів надання адміністративних послуг. Врешті-решт, через неузгодженість політичної, адміністративної, територіальної, фінансової складових реформи, а також через нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, зокрема, самоврядних територіальних громад, відсутність чіткої стратегії та «ручних» методів управління, урядовий проєкт був відторгнутий суспільством і пішов у небуття²⁹².

Додаткового удару по спробах реформування системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування наніс розглянутий раніше перехід до пропорційного принципу формування місцевих рад. Адже разом із політизацією місцевих представницьких органів, увага до розв'язання питань місцевого значення поступилася політичній боротьбі у місцевих радах, що зі слів Президента України В. Ющенка, «містить пряму загрозу наростання відцентрових тенденцій» та «паралічу системи влади в країні»²⁹³.

У такій ситуації з'являвся простір для розгортання асоціативних і дисоціативних проявів регіоналізму, що в свою чергу створювало умови для маніпуляцій суспільною свідомістю та «гри на інтересах», реанімації ідеології федералізації, протистояння між Сходом і Заходом, на тлі тісного переплетіння доцентрових і відцентрових тенденцій у регіональному розвитку²⁹⁴.

Безумовно, не змінив ситуацію і новосформований уряд Віктора Януковича. Сам Прем'єр трактував зміст реформи досить розпливчасто, як

²⁹² Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 113-114.

²⁹³ Послання Президента України до Верховної Ради України. (2006). *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06> – С. 46, 120.

²⁹⁴ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 114.

початок переходу до нових відносин центральної виконавчої та регіональної влад. Протягом 2007 року взагалі не було здійснено «жодних практичних кроків з боку Уряду щодо здійснення чи підготовки до здійснення адміністративно-територіальної реформи» – дізнаємось з Національної доповіді 2007 року, заслуханої та схваленої на XII Всеукраїнських муніципальних слуханнях, 19 грудня 2007 р.²⁹⁵

Нову спробу ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування було здійснено розпорядженням Кабінету Міністрів України за №900-р, від 29 липня 2009 р.²⁹⁶, яким було схвалено підготовлену за європейськими стандартами Концепцією реформи місцевого самоврядування²⁹⁷, однак її також було скасовано за президентства Януковича, про що ми ще детальніше згадаємо. Окремо варто наголосити на прийнятті Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р., який унормував статус асоціацій, таких як Асоціація міст України та інших²⁹⁸.

Таким чином, серед основних причин невдач адміністративно-територіальної реформи можна назвати непослідовність та неузгодженість окремих аспектів реформи: політичного, адміністративного та територіального. Попри те, що організаційні та конституційні перетворення з переходом до парламентсько-президентської форми правління не було завершено, уряди, які до слова, теж змінювалися по чергово, не змогли

²⁹⁵ Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: збірник матеріалів та документів*. Київ: Атіка. – С. 184.

²⁹⁶ Кабінет Міністрів України. № 900-2009-р. (2009, 29 липня). *Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-р>.

²⁹⁷ Куйбіда, В. С. (2008). Концепція реформи місцевого самоврядування (проект). Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів і документів*. (с. 448-459). Київ: Видавництво Академії муніципального управління.

²⁹⁸ Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К. – С. 187.

виробити єдиного підходу до реформування адміністративної складової та забезпечити достатнім управлінським ресурсом, як в центрі, так і на місцях виконання адміністративно-територіальної реформи. Водночас, основна увага реформаторів була зосереджена на зміні кордонів населених пунктів, районів та областей, що не могло не здатись взаємопов'язаним з політичними інтригами довкола місцевих виборів 2006 року, що вперше проходили на пропорційній основі. До слова, можна виділити і позитивний бік спроби реформування, хоч яким би невартовим він здавався порівняно зі згаяною можливістю децентралізації. Проекти адміністративно-територіальної реформи другої половини 2000-х рр. значно активізували інтерес громадськості до питання місцевого самоврядування та, на нашу думку, прискорили процес формування дієвого громадянського суспільства, яке тісно взаємопов'язане з ефективністю функціонування інституту місцевого самоврядування в державі.

Іноді період 2005 – 2009 рр. дослідники характеризують як перехідний етап адміністративних перетворень з огляду на те, що з приходом до влади Віктора Януковича, у 2010 р. розпочинається новий етап адміністративного реформування, пов'язаний з появою програмних документів Президента України та Уряду.

Висновки до розділу.

Попри конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування, Основний Закон, однак, не дав чіткої відповіді про порядок розвитку місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, поділу повноважень з державними органами, а отже, постала потреба ухвалення профільного законодавства, яке б деталізувало особливості організації місцевого самоврядування в Україні. Серед основних факторів, що безпосередньо впливали на формування проєктів Закону України «Про місцеве самоврядування» були продовження боротьби між Президентом України та парламентом і тиск Парламентської Асамблеї Ради

Європи, через взяті Україною зобов'язання та організаційна слабкість громадянського суспільства в Україні.

Внаслідок тривалої дискусії щодо прийняття профільного закону про місцеве самоврядування між прихильниками відновлення вертикалі рад на чолі з О. Морозом та депутатами-прихильниками сильної централізаторської політики Л. Кучми було випрацювано компромісний закон, який, однак, не розв'язав комплексу проблем, пов'язаних з організацією влади на місцях. Суттєвою проблемою було те, що профільний закон базувався на державницькій концепції самоврядування, в той час як в основу XI розділу Основного Закону було покладено громадівську. Крім цього поспішність прийняття закону пояснюється спробою процедурно випередити етап ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, що значно спрощувало потребу детального узгодження закону з нормами європейського самоврядування. Такий підхід та беззастережне прийняття усього комплексу умов Ради Європи щодо реформування системи організації влади в подальшому наклало тягар відповідальності за невиконання Україною міжнародних зобов'язань.

Не менш важливим питанням було врегулювання діяльності місцевих державних адміністрацій. Президент України Л. Кучма, декларуючи широку підтримку місцевого самоврядування, натомість не тільки зміцнив вертикаль президентської влади, а й утворив надурядову систему, що контролювала добір керівних кадрів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Відсутність правосуб'єктності територіальних громад, брак ресурсів та фактична неврегульованість механізмів їх залучення, використання свідчили про надмірну централізацію, поверховість адміністративної реформи і забюрократизованість державного апарату, як наслідок більш глибокого явища – синдрому «наздоганяльної модернізації».

Поразка влади на парламентських виборах 2002 р. змусила Президента Л. Кучму дещо змінити риторику, стати ініціатором політичної реформи, яка вчергове була тісно пов'язана з питанням реформування системи організації

влади і місцевого самоврядування. Нагальність потреби впровадження реформи стала очевидною під час Помаранчевої революції, яка стала яскравим виявом суспільного запиту новосформованого громадянського суспільства на самостійне врядування. Проте, події осені 2004 – зими 2005 рр. стали також першим сигналом загрози сепаратизму, шляхом використання місцевого самоврядування та регіональної неоднорідності як інструментів у гібридній війні.

Прихід до влади В. Ющенка заклав високі очікування щодо проведення низки реформ місцевого самоврядування, однак подальша неефективність владних інституцій, часта зміна урядів, відсутність політичної волі й адміністративного ресурсу, саботаж реформ призвели до делегітимізації не тільки влади, а й інституцій. Урядові ж проєкти реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не знаходили реального втілення.

Не менш невдалим було рішення про зміну виборчого законодавства, згідно з яким місцеві вибори 2006 р. проходили на пропорційній основі, що призвело до політизації місцевого самоврядування. Замість представлення інтересів територіальних громад, місцеве самоврядування стало виразником партійних інтересів на місцях.

Попри чергову нереалізованість реформ місцевої влади та територіального управління, глибока криза централізму та потреба децентралізації ставала все більш очевидною, однак, заходи вжиті задля унеможливлення розвитку дисоціативного регіоналізму, навряд чи можна назвати відповідними викликам.

РОЗДІЛ 4.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: РЕФОРМА ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

4.1. «Повзуча централізація» як суспільний виклик

Одна із суттєвих причин занепаду демократичних політичних систем часто полягає у неможливості швидкого та ефективного урядування. Подібний «розрив спроможності» та повільна реакція на виклики, порівняно з надцентралізованими авторитарними режимами, впливає з необхідності мати широкий суспільний консенсус щодо впровадження тих чи інших ініціатив і все це на тлі внутрішньополітичної боротьби й інших зовнішніх та внутрішніх викликів. Однак уже прийняті рішення та впроваджені реформи, як правило, успішніші, з огляду на те, що для їхньої реалізації громадянське суспільство все ж дійшло згоди.

На наш погляд, феномен розглянутої нами у попередньому розділі «помаранчевої влади» полягав саме у невивченості уроку історії про боротьбу між авторитаризмом і демократією, до якого Україна невдовзі змушена була повернутися ціною численних життів і територій. На думку Ф. Фукуяма: «Якби до влади прийшла ефективна демократична адміністрація, яка б очистила державу від корупції і довела, що її державні інституції є гідними довіри, вона б закріпила свою легітимність не лише на Західній, а й на російськомовній Східній Україні, задовго до того, як Володимир Путін зміцнів настільки, щоби перешкодити таким діям. Замість цього «Помаранчева коаліція» витратила енергію на внутрішні суперечки та тіньові угоди, чим проклала шлях для повернення Януковича у 2010 р. та кризи, яка настала після його втечі у 2014 р.»²⁹⁹.

²⁹⁹ Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута*. Київ: Наш формат, с. 540-541.

Безумовно, негативні тенденції в процесі інституціоналізації місцевого самоврядування не були лише наслідком неуспішної адміністративно-територіальної реформи, а накопичувалися в українській системі організації влади і суспільно-політичному полі протягом двох десятиліть. Зрештою, ми вже розглянули невдалі спроби реформування розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням у 2004 – 2009 рр.³⁰⁰ Жодна з цих ініціатив не стала каталізатором реальних змін з цілого ряду причин. Але тепер ми точно знаємо, що з моменту обрання Президентом України В. Януковича, сумнозвісного своєю злочинною політикою, жодна з цих демократичних ініціатив, спрямованих на розбудову місцевого самоврядування і громадянського суспільства, зрештою не знайшла підтримки, навіть більше – скасовувалися попередньо розроблені й узгоджені пакети реформ, як у випадку з раніше згаданою Концепцією реформи місцевого самоврядування³⁰¹, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України за №900-р від 29 липня 2009 р.³⁰²

Звісно, годі було сподіватися цілковито передбачити Революцію Гідності, жертв режиму тодішнього президента-втікача, подальшу анексію Кримського півострова та Війну на Сході України, але деякі суттєві тенденції вже тоді мали місце в суспільно-політичному контексті зі зміною вищого керівництва держави, у зв'язку із виборами 2010 та 2012 рр..

³⁰⁰ Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К. – С. 186-187.

³⁰¹ Куйбіда, В. С. (2008). Концепція реформи місцевого самоврядування (проект). Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів і документів*. (с. 448-459). Київ: Видавництво Академії муніципального управління.

³⁰² Кабінет Міністрів України. № 900-2009-р. (2009, 29 липня). *Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p>.

Так, новообране керівництво держави провадило, за влучним висловом А. Ткачука, політику «нової повзучої централізації» влади³⁰³. По-перше, було незаконно, як пізніше встановило слідство, скасовано комплекс змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. рішенням Конституційного Суду України. Ця обставина фактично повертала Україну до президентсько-парламентської моделі управління за Конституцією 1996 року, новообраний Президент зосереджував у своїх руках значні владні повноваження, а Верховна Рада України втратила велику частку своїх функцій³⁰⁴. Тобто, досягнута шляхом незавершеної політичної реформи 2004 року незначна деконцентрація влади в державі, яка сприяла мирному переходу влади від режиму Кучми до демократично обраного Президента України Ющенка – нівелювалася, а пробуджене від тоталітарної летаргії громадянське суспільство мусило повернутися на вже пройдений історичний етап розвитку.

Із приходом до влади Віктора Януковича розпочалися й зміни у питаннях реорганізації системи місцевого самоврядування. Одним із останніх, «під завісу» шостої сесії Верховної Ради України VI скликання 10 липня 2010 р. Поспіхом, з рядом порушень було ухвалено новий Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»³⁰⁵. Зрозуміло, чому закон був віднесений Президентом до категорії «невідкладних» і його було прийнято у другому читанні та в цілому³⁰⁶, адже зосередивши в руках центральну владу,

³⁰³ *Децентралізація в Україні – теорія та практика*. [Відео файл]. (2017). Відтворено 8 серпня, 2020 р., з https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+DC101+2017_T4. Prometheus.org.ua.

³⁰⁴ Kruhliak, D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*, 6 (2), 25-31.

³⁰⁵ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». № 2487-VI. (2010). *Відомості Верховної Ради України*, № 35-36, ст. 491.

³⁰⁶ Шевчук, Ю. (2010, 13 липня). Вдалося зліпити крихкий компроміс: парламентська хроніка. *Голос України*, №127 (4877), с. 2.

маючи більшість у парламенті VI скликання, Янукович прагнув перемогти на місцевих виборах восени 2010 р. і на парламентських виборах 2012 р., маючи досить високий рівень електоральної підтримки станом на 2010 р. та щойно здобутий доступ до адмінресурсу. Безумовно, підтримка на місцях мала забезпечити зовсім інший рівень контролю над політичним процесом, ніж його мав Віктор Ющенко, який втратив коаліцію у парламенті та фактично не мав особливої підтримки в регіонах.

Новий закон передбачав проведення виборів до місцевих рад за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, а вибори депутатів сільських та селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділятиметься територія села чи селища. Вибори сільських, селищних та міських голів також повинні були відбуватися за мажоритарною системою³⁰⁷. Однак, на думку В. Заблоцького, «половинчастість рішення призвела й до половинчастості результату: місцеві ради стали менш політизованими, але не більше господарчо спроможними, оскільки не було вирішено головне питання – перерозподіл повноважень та створення умов для ресурсоспроможності й самодостатності системи місцевого самоврядування в Україні»³⁰⁸.

Цікавим з огляду контексту є ще один законопроект – «Про всеукраїнський референдум». Цей закон розглядався у той же день, перед закриттям сесії, та слугував інструментом послаблення ролі парламенту, натомість – розширював повноваження глави держави. Головна ідея полягала в тому, щоб передати важливі рішення національного значення, такі як зміни до Основного Закону, на розсуд народу. На нашу думку, такий інструментарій мав забезпечити Януковичу появу можливості ухвалювати необхідні закони в обхід парламенту і централізувати управління через

³⁰⁷ Шевчук, Ю. (2010, 13 липня). Вдалося зліпити крихкий компроміс: парламентська хроніка. *Голос України*, №127 (4877), с. 2.

³⁰⁸ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 199.

політичні маніпуляції та керування громадською думкою. Однак на заваді прийняття цього закону стали колеги Партії Регіонів з коаліції – фракції КПУ та Блоку Литвина, які не були зацікавлені у зменшенні ролі парламенту в державі³⁰⁹.

У 2012 році, під тиском соціологічних маніпуляцій, пропаганди та підкупу, ситуація повторилася з обранням нового підконтрольного складу парламенту. Такі тенденції, а також переслідування політичних опонентів призвели до значного падіння рівня демократії в Україні. Так, ще в 2010 році експертні оцінки Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи та уряду США унаочнювали, що Україна в той час, після 5 років демократичного поступу, опинилася у колі країн з «гібридним» становищем демократії, а відтак ставала на шлях авторитаризму³¹⁰.

Подальші події – суспільно-політична конфронтація, падіння рівня довіри до влади та численні політичні протести, що зрештою вилились у Революцію Гідності 2013 – 2014 рр. – не є предметом нашого дослідження, проте, серед цього виру боротьби й кровопролиття, ми маємо звернути увагу на декілька аспектів: на сам акт відмови від підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а згодом – на спробу політичного керівництва країни, яке втрачало владу, підбурити населення південно-східних областей до конфронтації і сепаратизму на тлі розладу виконавчої вертикалі і значної регіоналізації управління на місцях. Незважаючи на те, що ці аспекти тісно між собою пов'язані як причинно-наслідковим зв'язком, так і в ролі загроз суспільно-політичній стабільності України та навіть державному суверенітетові, на нашу думку, у частині впливу на модернізаційні потуги у місцевому самоврядуванні такі явища мали нищівний, але різномірний характер.

³⁰⁹ Шевченко, А. (2010, 13 липня). Нові ініціативи та старі граблі. *Голос України*, №127 (4877), с. 9.

³¹⁰ Пітцик, М. В. (Ред.). (2010). *Місьцеве самоврядування в Україні в 2010 році*. Київ: Асоціація міст України. – С. 28-36.

Так, відмова від підписання Угоди з ЄС за ініціативою української сторони фактично спричиняла цілу низку наслідків для місцевого самоврядування. По-перше, позбавляла вітчизняне місцеве самоврядування можливостей прогресивного розвитку за європейськими стандартами якості, у випадку потенційного приєднання до кола впливу ЄС, не кажучи вже про ймовірне переорієнтування на «цінності», що панують у Митному союзі. По-друге, навіть нереформовані органи місцевої влади і самоврядування були в очікуванні інвестиційних можливостей ЄС на прикладі потужного інфраструктурного розвитку громад у країнах Європи³¹¹. Третім і неконтрольованим наслідком такого рішення якраз була «неоднозначна реакція як усього суспільства, так і органів місцевого самоврядування різних рівнів та різних регіонів»³¹². Спільним болем суспільства усієї України якраз і були: неспроможність громад, недофінансованість місцевого самоврядування, організаційна неорганічність розвитку регіонів тощо. Це природні проблеми недобудованої моделі місцевого самоврядування в Україні, проте дії влади та гібридне тривале втручання Російської Федерації, як бачимо, стало каталізатором посилення болю глибокої регіоналізації країни³¹³. Таким чином, під тиском пропаганди з одного боку, та вистражданого вибору з іншого, країна, за умов зламу владної вертикалі, з невміло керованої, регіоналізованої та централізованої стала на поріг федералізації, сепаратизму і війни.

Поза сумнівом, порушення Росією суверенітету України та діяльність, що цьому передувала, мають бути вивчені, задокументовані та відповідно кваліфіковані, однак, у контексті нашого дослідження, звернімо увагу на дії

³¹¹ Ведерникова, І. (2014, 18 липня). Децентралізація: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? *Зеркало недели*. Відтворено з https://zn.ua/internal/decentralizaciya-voydet-li-ukraina-v-otkrytuyu-dver-kak-polsha-v-1989-m-_.html.

³¹² Пітцик, М. В. (Ред.). (2013). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2013 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 88.

³¹³ Верменич, Я. В. (2018). *Феномен пограниччя: Крим і Донбас в долі України*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 7-20.

влади й провладних сил у контексті сприяння агресивним намірам сусідньої держави. Такі дії мали місце у спробі організації Харківського з'їзду депутатів усіх рівнів із південно-східних областей та Автономної Республіки Крим³¹⁴, а також у ряді відомих виступів представників обласних та районних рад з сепаратистськими закликами. У даному випадку звертаємо увагу саме на заклики, що передували сумнозвісним захопленням територій сепаратистами. І знову бачимо спробу використати «регіональну опору» провладних сил, базовану на штучній суспільно-політичній регіоналізації як і у випадку сепаратистських закликів 2004 року³¹⁵, а також відносній слабкості та бідності місцевого самоврядування, що, за умов падіння центру та відсутності керованості і водночас слабкій саморегуляції, часто не мала змоги вживати рішучих заходів щодо протидії незаконним діям воєнізованих груп, не кажучи вже про парад референдумів, що не мав під собою жодних правових підстав.

Яким же чином у досить централізованій, як ми вже розглянули, країні могли виникнути тенденції до регіоналізації, федералізації та сепаратизму? Безумовно, варто дослідити характер цих явищ, їхній взаємозв'язок із державною політикою у сфері місцевого самоврядування та регіонального управління, а також із зовнішніми впливами на їхню появу.

Розпочнемо із регіоналізації та звернемо увагу, що в даному контексті, розуміючи багатозначність цього терміну, вживаємо його саме у негативному значенні, а саме як процесу виникнення диспропорції у розвитку окремих територій за рахунок взаємозв'язку з центральною владою, що призводить до неправомірного та нерівномірного забезпечення інтересів окремих регіонів за умов різного рівня лояльності до політичної влади³¹⁶.

³¹⁴ Адамович, С. (2016). Всеукраїнські з'їзди депутатів всіх рівнів у 1991, 2004, 2008, 2014 рр. як засіб збереження влади проросійських панівних верств. *Вісник Прикарпатського університету: Історія*, 28, 47-51.

³¹⁵ Там само.

³¹⁶ Карасевич, А., Шачковська, Л. (2016). Регіоналізм. *Політологічна енциклопедія*. (Кн. 6). Умань: ФОП Жовтий, О.О., 42-51.

Таке явище, на наш погляд, сформувалося ще до приходу Партії Регіонів у владу внаслідок ручного управління територіями за президенства Л. Кучми, остаточно кристалізувалося на піку політичного протистояння під час та після Помаранчевої революції, під впливом популізму, політичної пропаганди і, не виключено, за участі Російської Федерації, адже знову ж таки, ми можемо пригадати розглянутий нами раніше так званий «Перший Всеукраїнський з'їзд народних депутатів та депутатів місцевих рад» у м. Сєверодонецьк 28 листопада 2004 р.³¹⁷ який, на щастя, завершився провалом сепаратистських настроїв, але, безумовно, підігрів деякі нездорові настрої населення. Усе це, а також подальші місцеві вибори на тлі політичних баталій за новою системою призвели до політизації місцевих рад³¹⁸, які проіснували до приходу В. Януковича до влади і стояли на заваді консолідації суспільства довкола дійсних проблем місцевого значення.

Із приходом у 2010 році нової влади інтерес і увага до самоврядування взагалі зникли, спершу фактично не потрапивши до президентської стратегії, потім, ігноруючись як предмет уваги політичних еліт і зрештою, нехтування закликами міжнародних спостерігачів та громадськості до необхідності реформування національної моделі місцевого самоврядування³¹⁹, в тому числі, призвело до вже відомих нам історичних подій. На місцевому рівні владу цікавив здебільшого ресурсний та фінансовий інтерес, тож не дивно, що в такому разі простіше було обмежити потенційні повноваження місцевої влади і керувати в ручному режимі більш масштабними регіонами. Згодом ми ще повернемося до цього питання.

³¹⁷ Адамович, С. (2016). Всеукраїнські з'їзди депутатів всіх рівнів у 1991, 2004, 2008, 2014 рр. як засіб збереження влади проросійських панівних верств. *Вісник Прикарпатського університету: Історія*, 28, 47-51.

³¹⁸ Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка». – С. 197-199.

³¹⁹ Пітцик, М. В. (Ред.). (2010). *Місьцеве самоврядування в Україні в 2010 році*. Київ: Асоціація міст України. – С. 17-18.

Що ж до федералізації та сепаратизму, то ці явища між собою мають безпосередній зв'язок. Звісно, федералізм як такий – явище багатогранне, та має семантично негативне навантаження лише в окремих випадках³²⁰. Таким випадком, зокрема, є й спроба «федералізувати» суверенну Україну, яка, згідно з Конституцією, є унітарною державою³²¹, тож, такі спроби, тим більше під впливом зовнішніх чинників і в кризовий час, є особливо цинічними та небезпечними. Проте, маємо констатувати, що саме на хвилі перемоги Революції Гідності, загроза федералізації країни як менше зло, як вимога, як потреба регіонів бачилися представниками політичної реакції, яка фактично втратила державну владу, як інструмент умиротворення південно-східних регіонів на тлі їхніх спроб проведення сепаратистських псевдореферендумів. Звісно, сьогодні ми можемо побачити неспростовні докази російського сценарію, що мав на меті порушення суверенітету і територіальної цілісності України з метою її політичного контролю, однак на початку 2014 року однозначно передбачити масштаби агресії видавалося доволі складним.

У контексті вищесказаного варто проаналізувати становище місцевого самоврядування та ставлення керівництва держави до питань місцевого і регіонального значення. Щоб зрозуміти це, достатньо звернути увагу на участь влади у процесі реформування місцевого самоврядування – однієї з базових основ демократичного суспільства.

Як ми вже розглянули, на момент приходу до влади В. Януковича у 2010 році, система місцевого самоврядування вже мала ряд суттєвих проблем: по-перше, наявна модель не відповідала ухваленій у 1997 році

³²⁰ Карасевич, А., Шачковська, Л. (2016). Федералізм. *Політологічна енциклопедія*. (Кн. 8). Умань: ФОП Жовтий, О.О., 327-334.

³²¹ *Конституція України: науково-практичний коментар*. (2011). Розділ І, ст.2. (2-ге вид.). Харків: Право. – С. 15-16.

Верховною Радою України Європейській хартії місцевого самоврядування³²², тобто не виконувала взятих Україною зобов'язань у побудові демократичного суспільства з ефективним делегуванням повноважень місцевим громадам за принципом субсидіарності; по-друге, наявне місцеве самоврядування базувалося на адміністративно-територіальній основі, що входила корінням в СРСР і не мала нічого спільного з органічним розвитком громад і територій; по-третє, замість системи представництва інтересів громад, місцева влада здебільшого представляла партійні інтереси центральної влади та сприяла регіоналізації у найгіршому її розумінні. Останнє твердження ми вже частково розглянули вище, а от на інших двох зупинимося детальніше.

Було б несправедливим сказати, що організаційна модель місцевого самоврядування якось занепала, або перестала ефективно функціонувати безпосередньо напередодні реформи, чи то за каденції В. Януковича. Очевидно, що системні та ґрунтовні інституціональні проблеми самоврядування були наслідком досить непослідовного та неповного переходу від авторитаризму до демократії³²³. Загалом процес демократизації та побудови організаційно-правових основ місцевого самоврядування і механізмів локальної демократії значною мірою залежав від домінуючих у суспільстві тенденцій, як і в інших країнах пострадянського простору.

Справедливим є те, що оскільки в Україні все ж є основні ознаки демократичного суспільства, то кожне чергове законне оновлення політичної еліти несе з собою й нові очікування та перспективи. Саме такими, на нашу думку, словами можна було б окреслити стан громадянського суспільства і, зокрема, тої його частини, що переймалась необхідністю довгоочікуваної реформи місцевого самоврядування.

³²² Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 38, ст. 249.

³²³ Хантингтон, С. Ф. (2003). *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. Москва: РОССПЭН, с. 130-131.

Так, у 2010 р. делегати й актив місцевого самоврядування, зокрема представлені однією з найпотужніших організацій у цій сфері – Асоціацією міст України, очікували на підтримку новообраним президентом розробленої протягом 2008 – 2010 рр.³²⁴ Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні та законопроектної бази, яка б за належної політичної волі керівництва держави та консенсусу між усіма гілками влади могла б сприяти реформуванню цієї сфери протягом 2011 – 2014 рр. Проте так не сталося, і в підсумку 2010 рік «став роком не прогресу, а обмеження правових та фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні»³²⁵.

Крім цього 31 жовтня 2010 р. пройшли місцеві вибори за нашвидкуруч зміненим законодавством, що отримало чимало негативних відгуків від іноземних спостерігачів, які сигналізували про чергові маніпуляції, порівняно з попереднім п'ятирічним терміном демократизації в країні.

Подібний висновок експертів бачимо і в 2011 році, який для реформи місцевого самоврядування вони назвали «втраченим»³²⁶, адже було остаточно відхилено напрацювання ініціаторів реформи за 2008 – 2010 рр., натомість же влада запропонувала власну Концепцію реформування місцевого самоврядування, яка, до слова, «не мала істотних відмінностей» від скасованої³²⁷, що потягнуло за собою потребу подальших обговорень, громадських слухань та інших процедур, які, насправді, забирали в суспільства час.

2012 рік був роком імітації владою підтримки та «бурхливої діяльності» довкола реформування системи місцевого самоврядування, територіальної організації влади, системи підготовки органів державного управління на місцях тощо. За дорученням Президента України, від

³²⁴ Пітцик, М. В. (Ред.). (2010). *Місцеве самоврядування в Україні в 2010 році*. Київ: Асоціація міст України. – С. 59-60.

³²⁵ Там само.

³²⁶ Пітцик, М. В. (Ред.). (2011). *Місцеве самоврядування в Україні. 2011 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 66.

³²⁷ Пітцик, М. В. (Ред.). (2010). *Місцеве самоврядування в Україні в 2010 році*. Київ: Асоціація міст України. – С. 59-60.

25.01.2012 р. новий проект Концепції було розроблено та передано до Адміністрації Президента, щоб розглянути 19 вересня 2012 р. на засіданні Ради Регіонів. В останній момент питання було вилучене з порядку денного, а в подальшому пропонувалося «активізувати діяльність робочої групи» щодо цього³²⁸.

Для представників місцевого самоврядування у 2013 року стало зрозумілим затягування процесу реформи, адже розроблена і багаторазово затверджена чергова редакція проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади лише в лютому 2013 року надійшла до Адміністрації Президента України. Тому навесні та влітку 2013 року проект Концепції проходив ряд нових обговорень, оцінок, розглядів допоки 22 жовтня 2013 р. Прем'єр-міністр М. Азаров надіслав Главі держави відповідний проект Указу Президента про її затвердження³²⁹.

Незважаючи на те, що згідно з експертною оцінкою³³⁰ проект Концепції і було погоджено з представниками громадськості, але, фактично, нова законодавча база містила чимало «запобіжників» для комфорту центральної влади, все ж ця реформа мусила наблизити Україну до європейських стандартів місцевого самоврядування та регіональної політики. Проте, Указ Президента на затвердження Концепції, запланований спочатку напередодні Саміту глав держав-членів ЄС у Вільнюсі (29 листопада 2013 р.), а потім до Дня місцевого самоврядування (7 грудня), так і не був підписаний, в той час як в Україні розпочались події, що увійшли в історію як Революція Гідності.

Зимове протистояння 2013 – 2014 рр., спочатку як протест проти відмови влади від підписання Угоди про асоціацію з ЄС, зрештою заповнило весь суспільно-політичний вакуум, що сформувався за каденції В. Януковича і Партії Регіонів. Чимало питань, які свідомо, або за недалекоглядністю

³²⁸ Пітцик, М. В. (Ред.). (2012). *Стан місцевого самоврядування України. 2012 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 18-19.

³²⁹ Пітцик, М. В. (Ред.). (2013). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2013 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 73-74.

³³⁰ Там само. – С. 71-72.

роками, незважаючи на протести громадськості, відсувалися з політичної площини, чи цілковито піддавалися викривленням і маніпуляціям – враз постали на порядку денному.

Тож, підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що, незважаючи на тривалу неврегульованість та незбалансованість місцевого самоврядування та регіональної політики в Україні після фактичної організаційно-правової регуляції цієї сфери та імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування протягом 2000-х рр., що було характерним для перехідного періоду від соціалізму до демократії, напередодні приходу до влади В. Януковича нормативно-правова та організаційна база для проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади була готова і, значною мірою, схвалена провідними фахівцями та громадськими об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Однак нова влада своїми інколи діями, інколи бездіяльністю поглибила кризу муніципальної влади, скоротивши ресурси місцевого самоврядування, актуалізувавши регіоналізацію України у найгіршому вимірі цього явища і, наостанок, позбавивши громадянське суспільство надії на модернізацію місцевого самоврядування за підтримки міжнародних партнерів. Останнім виявом «повзучої централізації» після розладу вертикалі влади були відверто злочинні заклики деяких представників Партії Регіонів до федералізації та сепаратизму з трибун місцевих рад³³¹.

4.2. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Історичні обставини склалися таким чином, що на двадцять третьому році незалежності країна одночасно зіштовхнулася з цілим рядом виняткових факторів, кожен з яких сам собою є значним викликом та перевіркою на

³³¹ Kruhliak, D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*, 6 (2), 25-31.

міцність державності. Узурпація влади, революція, втеча керівництва країни та гібридна війна мобілізували суспільство перед обличчям загроз з одного боку, а з іншого – безкомпромісно ревізували готовність українських державних та громадських інституцій до ефективного реагування.

Не можна не брати до уваги ще одну суттєву складову – глобалізацію. В умовах занепаду традиційного світопорядку, з його ієрархічною системою, інституційними моделями, бюрократією та субординацією, часом, за умови відставання розвитку інститутів від соціальних змін, характерних для конкретного історичного часу³³², суспільство не затримується в розвитку разом з державою, а використовує вже наявні органічні або штучні соціальні мережі. Так було й у випадку Революції Гідності 2013-2014 рр., коли саме сучасні засоби комунікації відіграли роль комутаторів між локальними мережевими та територіальними спільнотами, поєднавши суму різнорідних соціальних, економічних, політичних протестів у єдиному руслі протистояння на лінії «громадянське суспільство – влада»³³³. Досить переконливим доказом такого відставання держави був факт того, що самоорганізовані місцеві спільноти вдавалися до взяття під контроль місцевих рад та адміністрацій задля подальшого інституційного підкріплення протесту. Тобто, залежні від центру місцеві представницькі органи влади здебільшого не забезпечували реального представництва, у той час громадянське суспільство в пошуках легітимації протесту та утвердження «регіональних ідентичностей»³³⁴, шукало підтримки саме місцевих влад. До подібної тактики вдалися й проросійські найманці навесні 2014 року, певно,

³³² Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута*. Київ: Наш формат, с. 16.

³³³ Фергюсон, Н. (2018). *Площі та вежі. Соціальні зв'язки від масонів до фейсбуку*. Діса, К. (Пер. з англ.). [The Square and the Tower. Networks, Hierarchies and the Struggle for Global Power]. Київ: Наш формат. – С. 409.

³³⁴ Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 121.

за їхньою логікою подібні дії мали створити ілюзію громадянського протистояння та кардинально протилежну позицію жителів південно-східних регіонів. Однак ми вже розглядали раніше штучність явища стихійної федералізації 2004 року, тож пропонуємо більше уваги зосередити на відповіді, яку знайшла нова влада на регіональні виклики у 2014 році.

Новостворений Уряд в особі Прем'єр-міністра А. Яценюка та віце-прем'єр-міністра В. Гройсмана, экс-очільника м. Вінниця, майже одразу після призначення задекларував намір здійснити давно назрілу реформу децентралізації³³⁵. Як ми знаємо, питання реформування піднімалось і раніше. Так, 25 травня 2001 р. за № 341/2001, указом Президента України Леоніда Кучми була затверджена Концепція державної регіональної політики. А 29 липня 2009 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України за № 900-р, було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів, Концепцію реформи місцевого самоврядування, яку, однак, невдовзі було необґрунтовано скасовано в 2012 році.³³⁶ Ймовірною причиною постійних провалів адміністративно-територіальної реформи в Україні могло бути те, що влада шляхом зміни кордонів населених пунктів та жонглюванням повноваженнями щоразу намагалася забезпечити для себе зручну систему ручного управління територіями, не дбаючи про дотримання дійсних інтересів місцевих громад і не враховуючи дотримання балансу інших складових трансформації, насамперед політичної, економічної тощо. Тобто наповнені політичною спекуляцією «реформи» не забезпечували практичної автономності місцевого самоврядування і не відповідали реальним суспільним очікуванням³³⁷.

³³⁵ Пітцик, М. В. (Ред.). (2014). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2014 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 4.

³³⁶ Ковбасюк, Ю. В. (Ред.). (2014). *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації*. Київ: НАДУ. – С. 10.

³³⁷ Кресіна, І. О. (Ред.), Береза, А. В., Вітман, К. М., Дівак, В. В., Їжа, М. М., Коваленко, А. А. ... Явір, В. А. (2011). *Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: Монографія*.

Станом на 1 січня 2014 р. адміністративно-територіальна мапа України налічувала 490 районів, 460 міст (з них – 182 міста спеціального статусу), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільрад, 28397 сільських населених пунктів. Особливо складною ситуація була у сільських населених пунктах, оскільки більшість із них навіть не мали власного органу влади, а отже були «фінансово неспроможні самостійно виконувати приписані їм законодавством видаткові зобов'язання»³³⁸.

За підтримки громадськості та Асоціації міст України при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України була створена робоча група, яка складалася із фахівців міністерства та зовнішніх експертів. Протягом березня 2014 року робоча група доопрацювала проєкт 2009 року, повернувши вилучені попередньою владою аспекти та після короткого, але інтенсивного обговорення з представниками місцевих рад, зокрема, на нараді Прем'єр-міністра з міськими головами 25 березня, та на Форумі місцевого самоврядування у Львові, 27 – 28 березня³³⁹, вже 1 квітня 2014 р. III Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади була схвалена розпорядженням Уряду №333-р³⁴⁰ разом з повернутим до тексту баченням орієнтовного розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади³⁴¹.

Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Логос. – С. 251-252.

³³⁸ Слухай, С. (2005). Трансформації міжурядових відносин в Україні. *Агора: науково-публіцистичне видання*, 2, 109-119. – С. 109.

³³⁹ Пітцик, М. В. (Ред.). (2014). *Міське самоврядування в Україні. 2014 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 4.

³⁴⁰ Кабінет Міністрів України. № 333-2014-р. (2014, 1 квітня). *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

³⁴¹ Kruhliak, D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*, 6 (2), 25-31.

Реформа мала на меті «трансформувати громадівську теорію на реальну практику місцевого самоврядування в Україні» та вирішити не розв'язані з початку 1990-х рр. питання:

- фінансової децентралізації;
- погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані їм повноваження;
- корпоратизації органів місцевого самоврядування;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевих влад, що призводило до низької ефективності управлінських рішень;
- надмірної централізації повноважень та ресурсів органами виконавчої влади;
- неузгодженості місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, інструментарію для взаємодії місцевих влад і населення для досягнення спільних цілей розвитку громади;
- відстороненості місцевого самоврядування від участі у питаннях зі сфери земельних відносин тощо³⁴².

Насправді, питань, на які прямо чи опосередковано впливала реалізація реформи місцевого самоврядування, набагато більше, адже повноважні й ефективні органи місцевого самоврядування – це безпекова, політична, економічна, соціально-демографічна складові процесу державотворення у найбільш дотичній до громадянина площині публічної влади.

З оглядів офіційної парламентської преси бачимо, що навесні 2014 року реформа місцевого самоврядування стала одним з трьох ключових питань, щодо яких Конституція України мала набути нового змісту. З виступу

³⁴² Кабінет Міністрів України. № 333-рп. (2014, 1 квітня). *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.* Офіційний вісник України, № 30, ст. 831.

Голови Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції Руслана Князевича бачимо, що всі 986 пропозицій змін і поправок, які надійшли від народних депутатів, було згруповано у три блоки: I – «балансу влади», II – «децентралізації» і III – реформи судової системи. Комплекс реформ передбачав повернення до парламентсько-президентської форми правління із подальшим «перерозподілом влади для уникнення зосередження її в одному центрі впливу, розширення повноважень місцевих представницьких органів влади», та створення незалежної судової системи. До того ж реформа місцевого самоврядування, на думку представників більшості фракцій, мала стати визначальним питанням. Серед пропонованих змін до Основного Закону у частині місцевого самоврядування Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк назвав: ліквідацію обласних і районних державних адміністрацій та утворення місцевими територіальними громадами виконкомів у кожній області та районі, передачу до виконкомів державно-владних повноважень щодо бюджету, економіки, у фінансовій і соціальній сфері³⁴³.

Важливо зазначити, що упродовж 2014 року питання децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування справді значно активізувалося і в суспільстві, і на найвищому рівні. Активність й інтенсивність обговорення проблеми, на наш погляд, навіть перевищувала розгляд цієї реформи після Помаранчевої революції. Так, на початку червня майже одночасно пройшли цілий ряд тематичних заходів, серед яких: круглий стіл «Конституційна реформа: сценарії проведення, ризики та загрози», де обговорювалися питання унеможливлення узурпації влади в Україні та нагальна необхідність зміцнення місцевого самоврядування³⁴⁴. Також, 2 червня 2014 р. у стінах парламенту відбувся круглий стіл з актуальних питань законодавчого регулювання співробітництва

³⁴³ Шевченко, А. (2014, 30 квітня). Нова Конституція повинна децентралізувати владу. *Голос України*, №85 (5835), с. 2.

³⁴⁴ Одне з питань – децентралізація влади. (2014, 4 червня). *Голос України*, №106 (5856), с. 3.

територіальних громад. Захід проходив за ініціативи Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та за підтримки USAID (Програма «Рада: відповідальність, підзвітність та демократичне парламентське представництво»), DESPRO (Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»), Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», ПРООН України, а також за участі представників органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх асоціацій, громадських організацій, науковців, експертів. Ключовою подією заходу стала презентація підготовленого Кабінетом Міністрів законопроекту «Про співробітництво територіальних громад» (реєстраційний номер №4756), спрямованого забезпечити регулювання взаємовідносин між окремими громадами, «з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей». Досить вагоме зауваження щодо значення реформи під час обговорення зробила радник в.о. Президента України Марина Ставнійчук, сказавши, що децентралізація для України не є просто європейським трендом, «це наша європейська перспектива, практична необхідність модернізації країни. Зрештою, ключ до вирішення нинішньої, найсерйознішої за всі роки незалежності політико-правової, соціальної та управлінської кризи»³⁴⁵.

На окрему увагу заслуговує Висновок до проекту закону «Про співробітництво територіальних громад» від 7 квітня 2014 р., підготовлений Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи. У ньому, крім робочих оцінок положень законопроекту, поставлено комплексний діагноз становищу місцевого самоврядування в Україні: «у сільських районах забагато малих громад, позбавлених адекватних фінансових і кадрових спроможностей; зavelика концентрація повноважень

³⁴⁵ Ромашкіна, О. (2014, 3 червня). Децентралізація – практична необхідність модернізації. *Голос України*, №105 (5855), с. 3.

місцевих органів влади на населених пунктах і, відповідно, відсутність повноважень планування чи податкових повноважень на прилеглих територіях»³⁴⁶. Тобто, попри два десятиліття «реформ», місцеве самоврядування в Україні залишалося атомізованим, неспроможним, централізованим з «ручним» керуванням та наділеним невластивими для нього функціями органів державної влади на місцях.

Обраний у 2014 року Президент України Петро Порошенко одразу після інавгурації наголосив на відданості ідеї парламентсько-президентської республіки, потребі перезавантаження влади та необхідності делегувати значну частину повноважень з центру місцевим органам влади, наділити новообрані місцеві ради новими компетенціями, а реформу щодо децентралізації розпочати в той самий рік, одночасно зі змінами до Конституції. Водночас Президент підкреслив, що «Україна була, є й буде унітарною державою. Марення про федералізацію не має ґрунту в Україні». Однак були помітні в промові П. Порошенка і спроби ініціювати мирний діалог з окупованим Донбасом: Президент України пообіцяв приїхати в регіон із планом миру, проектами децентралізації влади, створення робочих місць на Сході України, програмою економічної реконструкції Донбасу, з перспективами залучення інвестицій, гарантіями вільного використання в регіоні російської мови, правом на регіональні нюанси в історичній пам'яті та релігійних традиціях, а також готовністю проведення дострокових місцевих виборів на Донбасі³⁴⁷.

З позиції сьогодення ми знаємо, що мирному плану щодо Донбасу досі не судилося здійснитися. Гібридна війна та окупація значної частини населених пунктів Донеччини та Луганщини, відсутність контролю за

³⁴⁶ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральний Директорат II - Демократія. CELGR/LEX2/2014. (2014, 7 квітня). *Висновок до проекту закону України про співробітництво територіальних громад*. Відтворено з http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/04/PE_співробітництвогромад_2013_зашифрован.pdf

³⁴⁷ Настав час невідворотних позитивних змін. (2014, 11 червня). *Голос України*, №110 (5860), с. 3.

українсько-російським кордоном не дають змоги відновити територіальну цілісність держави, верховенство права, а отже і провести вибори. Навряд чи розв'язання проблеми реінтеграції Донбасу лежить у площині федералізації всієї України або проведення місцевих виборів, як це пропагують ЗМІ країни-агресора та деякі політичні сили всередині нашої країни. Однак, на нашу думку, саме «вакуум» самореалізації локальної та регіональної ідентичності³⁴⁸ за всі роки незалежності, на тлі централізаторської політики влади, посиленій активною антиукраїнською пропагандою Москви, яка де-факто втратила контроль над колишніми колоніями та у зв'язку з природним перебуванням Донбасу на так званому «фронтирі», інакше кажучи, пограниччі³⁴⁹, призвів до можливості окупації цих територій ворогом. Враховуючи те, що на Донбасі ми маємо справу «з вираженим соціокультурним конфліктом, у якому є ознаки дифузності», цілковита втрата репрезентативності у центральній владі, яка протягом двох десятиліть формувалась за рахунок «своїх» (так званих «донецьких»), поєдналася з фактичною розгубленістю і без того не самостійних місцевих представницьких органів влади та стала ідеальним ґрунтом для «зміщення фокусу суспільних симпатій поза межі власної країни»³⁵⁰. Росія ж, натомість, під гул нищівної пропаганди та під прикриттям мілітарної агресії, перш за все, зосередила увагу на захопленні, реорганізації та створенні нових регіональних інституцій, які мали стати втіленням все тієї ж регіональної ідентичності Донбасу.

Однак, варто підкреслити, що подібні «ідентичності» – не виняток, до того ж в Україні, за даними соціологів, налічується щонайменше 8 різних кластерних груп, але не етнічні чи культурні корені стали каталізатором

³⁴⁸ Котенко, Я. (2016). *Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад*. Київ: ІКЦ «Легальний статус». – С. 19-23.

³⁴⁹ Верменич, Я. В. (2018). *Феномен пограниччя: Крим і Донбас в долі України*. Київ: Інститут історії України НАН України.

³⁵⁰ Верменич, Я. В. (2015). *Донбас як порубіжний регіон: територіальний вимір*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 56-58.

сепаратистських настроїв. На думку групи американських і європейських експертів, основні причини полягали якраз у «прозорості» кордону з Росією, що дозволило здійснити все: від цілеспрямованих пропагандистських акцій та диверсій до відвертої збройної агресії³⁵¹.

Що ж до території, підконтрольній українській владі, то з 2015 року реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації стала пріоритетною в рамках діяльності Конституційної комісії на чолі з В. Гройсманом. Вже у липні 2015 року, за поданням Президента України, до парламенту був внесений проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» за номером 2217а. Ухвалений 31 серпня 2015 р. у першому читанні, законопроект викликав різку реакцію громадськості, що призвело до сутичок під стінами Верховної Ради, в результаті яких загинуло четверо бійців Національної гвардії України.

Звісно, сам проєкт передбачав суттєву децентралізацію влади та посилення ролі місцевого самоврядування чи не вперше за роки незалежності. Серед основних здобутків: дотримання принципу субсидіарності – основні повноваження зосереджувалися на базовому рівні – територіальної громади; компетенцією органів місцевого самоврядування ставали будь-які питання, крім вилучених згідно з Конституцією; мали бути ліквідовані місцеві державні адміністрації, передбачалося створення виконавчих органів, підзвітних і підконтрольних громаді тощо. У той самий час децентралізація не передбачала послаблення центральної влади в державі з таких ключових питань, як оборона, національна безпека, зовнішня політика, верховенство права, дотримання прав і свобод людини та

³⁵¹ Там само. – С. 57.

громадянина. Запорукою дотримання Конституції та законів України мав стати пропонований інститут префектів³⁵².

Обурення протестуючих викликали положення, що передбачали надання окремим районам у Донецькій і Луганській областях особливого режиму місцевого самоврядування, узгодженого в рамках Мінських договорів. Незгодними зі змістом домовленостей також виявилася частина парламентарів, що унеможливило старт реформи «згори» – через легітимізацію реформи місцевого самоврядування в Конституції України³⁵³.

Для того, щоб зрозуміти причини занепокоєння, не буде зайвим проаналізувати, які ж саме положення Мінських угод збурили суспільство. Перш за все, варто зазначити, що йдеться про документ під назвою «Комплекс заходів щодо виконання мінських угод», узгоджений на саміті в Мінську 11 – 12 лютого 2015 р.³⁵⁴ Частина пунктів передбачала припинення вогню, амністію та порядок відведення озброєнь з лінії зіткнення, а 4-й, 9-й, 11-й та 12-й пункти регламентували так званий «тимчасовий порядок місцевого самоврядування» на окупованих територіях. Ці пункти містили низку заходів, які мусила реалізувати Україна: проведення місцевих виборів на окупованих територіях; визначення Законом України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 р.³⁵⁵ територій, на які поширювалася дія домовленостей; відновлення контролю над кордоном,

³⁵² Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К. – С. 189-190.

³⁵³ Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К. – С. 191.

³⁵⁴ Комплекс заходів щодо виконання мінських угод. (2015, 12 лютого). *Українська правда*. Відтворено з <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058327/>

³⁵⁵ Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». № 1680-VII. (2014). *Відомості Верховної Ради України*, № 45, ст. 2043.

починаючи з дня проведення місцевих виборів; проведення конституційної реформи до кінця 2015 р. у частині децентралізації з одночасним врегулюванням «особливого статусу Донбасу».

Підписаний учасниками Тристоронньої контактної групи: послом Хайді Тальявіні, Другим Президентом України Л. Кучмою; послом Російської Федерації в Україні М. Зурабовим; очільниками терористичних організацій-анклавів «ДНР» (О. Захарченком) та «ЛНР» (І. Плотницьким), «Комплекс заходів...» 17 лютого 2015 р. був схвалений Радою Безпеки ООН. Однак у той самий час, попри домовленості, не припинялись бої за Дебальцеве, яке згідно з Мінськими угодами, залишалось під контролем України³⁵⁶. Безумовно, такі положення не могли не викликати справедливого обурення суспільства, оскільки, терористи та держава-агресор неодноразово довели слушність висловлювання першого рейхсканцлера Німецької імперії Отто фон Бісмарка про вартість домовленостей з Росією.

Водночас, якщо питання реінтеграції Донбасу хоча б розглядалося як предмет дипломатичних переговорів, то питання повернення Криму виявилось значно складнішим, незважаючи на очевидність окупації. Я. Верменич слушно стверджує, що «відцентрові настрої в Криму виявлялися постійно, але мали свої піки загострення й затухання. Роздуваючи їх, регіональні еліти на хвилі нестримного популізму добивалися поліпшення своїх рейтингів». Так, ще під час обговорення проекту Конституції України у 1996 р. Верховна Рада автономії гостро відстоювала свій статус і зрештою отримала право АРК на проведення місцевих референдумів, управління матеріальними ресурсами автономії, розробку і затвердження бюджету АРК тощо. Однак, натепер очевидно, питання сепаратистських настроїв у Криму лежало не стільки у площині адміністративно-територіального устрою, як у сфері безпекової та гуманітарної політики центральної влади. Місцеві еліти

³⁵⁶ Гай-Нижник, П. П. (2017). *Росія проти України (1990–2016 рр.): від політики шантажу і примусу до війни на поглинання та спроби знищення*. Київ: «МП Леся». – С. 268-269.

упродовж 1991 – 2014 рр. під прикриттям специфічної моделі адміністративно-територіальної автономії розвивали ізоляціоністські, регіоналістські та сепаратистські тенденції. Після анексії Криму Росією, ані Україна, ані світ не визнали акти «про входження Кримської Республіки до складу РФ» законними, однак між Херсонською областю та АРК з'явився державний кордон³⁵⁷. Питання анексії та кримського регіоналізму сьогодні надзвичайно актуальне і перебуває в полі зору багатьох дослідників, певно на особливу увагу заслуговують і локальні особливості місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим, однак, це питання в силу масштабності і значущості має бути предметом окремого дослідження.

Повертаючись до питання реформування місцевого самоврядування, варто зазначити, що, незважаючи на дискусії щодо законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)», Верховна Рада не припиняла роботи у контексті розгляду дотичних до реформи змін у законодавстві. Так, 17 червня 2014 р. був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад», що визначив засади, принципи й форми об'єднання територіальних громад та легітимізував інструментарій їхньої взаємодії. Згодом, 5 лютого 2015 р., парламент ухвалив закони України «Про засади державної регіональної політики», а також «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які втілюють механізм реформування місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад та підтримки центральної влади³⁵⁸.

Крім зазначених, 14 липня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про місцеві вибори»³⁵⁹, що вкотре змінив порядок виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у

³⁵⁷ Верменич, Я. В. (2018). *Феномен пограниччя: Крим і Донбас в долі України*. Київ: Інститут історії України НАН України. – С. 212-248.

³⁵⁸ Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К. – С. 189-191.

³⁵⁹ Закон України «Про місцеві вибори». № 595-VIII. (2015). *Відомості Верховної Ради України*, № 37-38, ст. 366.

містах, сільських, селищних рад, а також сільських, селищних, міських голів, і регламентував порядок обрання старост – посадових осіб місцевого самоврядування, що, у відповідності до нового законодавства, представляють інтереси жителів об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Новий закон передбачав проведення виборів депутатів обласних, районних і міських рад вперше за відкритими партійними списками; голів же сільських, селищних рад і очільників громад було передбачено обирати за мажоритарною системою.

Першими виборами, які відбулися в контексті бодай часткових змін у галузі місцевого самоврядування, були чергові місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. Вперше за роки незалежності у місцевих виборах не брали участі мільйони громадян України, які проживали на території тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей. За даними управління Верховного комісара ООН з питань біженців, тільки з Донбасу змушені були переїхати 1 мільйон 438 тисяч громадян України, саме така у 2015 р. була кількість внутрішніх переселенців, ще 390 тис. емігрували до інших країн, передусім до Росії. За таких обставин питання права переселенців голосувати на місцевих виборах 2015 року та до деокупації територій включає ряд аспектів, що потенційно загрожують національній безпеці країни: від маніпуляцій із волевиявленням тимчасово переміщених осіб, використаних у якості «адмінресурсу», до електоральної підтримки проросійських партій за рахунок осіб, що проживають на тимчасово окупованих територіях. Однак, варто наголосити, що, попри дискусії щодо волевиявлення, у питанні безпеки українська влада зайняла конструктивну позицію. Не маючи змоги гарантувати безпеку через безпосередню близькість до лінії розмежування, Центральна виборча комісія скасувала проведення виборів до 122 місцевих

рад, серед яких були міські ради Волновахи, Авдіївки, Дебальцевого, Держинська, Костянтинівки, Щастя тощо³⁶⁰.

Іншим предметом нарікань стала сама виборча система 2015 року. Попри те, що система виборів у європейських країнах ґрунтується на глибоких партійних традиціях, коли політичні партії та блоки, в рамках демократичного процесу, пропонують виборцям свої варіанти розв'язання локальних проблем та плани місцевого розвитку, в Україні ця традиція лише закладається. Основна проблема полягає в тому, що партії носять персоніфіковане забарвлення та не мають чіткого ідеологічного підґрунтя³⁶¹. Тож для того, щоб потрапити в список від партії, місцевий кандидат мав завоювати лояльність не лише представників партії на місцях, а й керівництва центрального органу такої партії. Відповіддю на такі правила стало масове висунення кандидатів через нові маловідомі, переважно місцеві партії, такі як «Нові обличчя», «Нова сила», «Нове життя», «Рідна країна», «Наш край», «Рідний дім». Виборчі списки таких партій стали, значною мірою, списками висунувців різних кланів місцевих еліт. Загалом же, у місцевих виборах 2015 року, за даними ЦВК, взяли участь 142 організації зі статусом політичної партії³⁶².

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування полягає, передусім, у системних докорінних перетвореннях на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, шляхом об'єднання територіальних громад, наділення їх змістом та функціями. Так, 2015 рік поклав початок об'єднувчим процесам відповідно до Закону України «Про

³⁶⁰ Дорош, С. (2015, 24 вересня). Переселенці та вибори: чи треба їм голосувати? *BBC Україна*. Політика. Відтворено з https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150922_local_election_how_many_will_not_vote_sd

³⁶¹ Гошовська, В. А., Лопушинський, І. П., Педченко, Н. С., Писаренко, В. П., Саханенко, С. Є., Толкованов, В. В. ... Ворона, П. В. (Ред.). (2016). *Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія*. (Т. 1). Полтава: ПП Шевченко. – С. 203-204.

³⁶² Пітцик, М. В. (Ред.). (2015). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2015 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 18.

добровільне об'єднання територіальних громад». Протягом року було проведено вибори у перших 159 новостворених ОТГ та здійснено їхнє переведення на прямі міжбюджетні відносини. У наступному році було утворено у 1,3 рази більше ОТГ, що дозволило до кінця 2016 року об'єднати в межах 366 ОТГ 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад з населенням у 3183388 осіб, що складає близько 7,5% загальної чисельності населення України³⁶³.

Перші два роки реалізації стратегії перерозподілу влади та ресурсів на рівень місцевого самоврядування територіальних громад покращили інфраструктурне становище у більшості населених пунктів, що взяли участь в об'єднувачих процесах, сприяли початку процесу створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), однак мали місце і нові труднощі. Далася ознаки недостатня фахова підготовленість органів самоврядування, передусім сільських ОТГ, а перекладені на місцеві громади Урядом та Верховною Радою України у Державному бюджеті на 2017 рік обов'язки та низка функцій держави без належного фінансування обмежили можливості використання бюджетних ресурсів на благоустрій і розвиток, чим загрожували демотивацією для подальшого добровільного об'єднання³⁶⁴.

Упродовж 2017 року на базі 1373 територіальних громад, було створено та проведено перші місцеві вибори у 299 ОТГ, що в сумі з раніше об'єднаними склало 665 об'єднаних територіальних громад, або 6 млн осіб – 14,2% від загальної чисельності населення України. Рік відзначився удосконаленням механізму формування громад та підвищення їхнього спроможності: зросли доходи місцевих бюджетів – вперше їхній сумарний обсяг перевищив половину дохідної частини Зведеного Державного бюджету; розпочався наступний етап децентралізації – реформування

³⁶³ Пітцик, М. В. (Ред.). (2016). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2016 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 4-5.

³⁶⁴ Пітцик, М. В. (Ред.). (2016). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2016 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 62.

галузей освіти та охорони здоров'я; були суттєво підвищені заробітні плати службовцям органів місцевого самоврядування³⁶⁵.

Натомість, деяким спадом темпів реформування відзначився 2018 рік. Не відбувся плановий вихід на черговий етап реформи – не були реалізовані ключові зміни, необхідні для завершення децентралізації:

- до Конституції України не було внесено зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- не були прийняті акти, які мали законодавчо врегулювати механізми прямого народовладдя;
- лишилася законодавчо неврегульованою нова система адміністративно-територіального устрою;
- не була проведена інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі тощо³⁶⁶.

Також, 2018 – 2019 рр. відзначилися зростанням фінансової залежності сільських, селищних і міських рад від рішень органів влади обласного рівня. Незважаючи на те, що кількість ОТГ, у яких на кінець 2018 року були сформовані органи місцевого самоврядування, склала 782, а реальні доходи територіальних громад зросли за 2014 – 2018 рр. майже у 2,5 рази, обласні ради перерозподілили більшість державних субсидій та дотацій на загальнодержавні програми – освіту, охорону здоров'я, ремонт доріг тощо. Фінансова підтримка містам та територіальним громадам спрямовувалася за залишковим принципом. Припускаємо, що це було пов'язано з тим, що

³⁶⁵ Слобожан, О. В. (Ред.). (2017). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2017 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 3-4.

³⁶⁶ Слобожан, О. В. (Ред.). (2018). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2018 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 4-5.

держава була на порозі чергових президентських та парламентських виборів 2019 року.³⁶⁷

З приходом 20 травня 2019 р. до влади нового Президента України Володимира Зеленського та обранням нового складу парламенту IX скликання на позачергових виборах 21 липня 2019 р. реформування муніципальної системи України продовжилося. І хоча в інавгураційній промові Шостого Президента України не було жодних згадок на підтримку децентралізації та місцевого самоврядування³⁶⁸, правляча монобільшість, де-факто, продовжила реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади, щоправда, внівши чимало суттєвих корективів у процес.

Звертаючись до Президента влітку 2019 року, Асоціація міст України, від імені 380 міських, селищних і сільських голів, висловили надію на підтримку новою владою посилення місцевого самоврядування та звернулися із закликом в першочерговому порядку «закріпити у Конституції нову модель місцевого самоврядування та територіальної організації влади, побудовану на принципах децентралізації та субсидіарності», а також «прийняти закон про засади адміністративно-територіального устрою з урахуванням принципу повсюдності місцевого самоврядування»³⁶⁹.

Згодом, 23 жовтня 2019 р., Офіс Президента України провів публічну презентацію бачення Главою держави майбутнього реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Було заявлено остаточне завершення реформи за новим адміністративно-територіальним устроєм у стислі терміни. Перший заступник керівника Офісу Президента С. Трофімов зазначив, що «реформа забезпечить повноцінну імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування», а повсюдність та фінансова підтримка

³⁶⁷ Слобожан, О. В. (Ред.). (2018). *Міське самоврядування в Україні. 2018 рік*. Київ: Асоціація міст України. – С. 63.

³⁶⁸ Інавгураційна промова Зеленського. Повний текст. (2019, 20 травня). *Радіо Свобода*. Політика. Відтворено з <https://www.radiosvoboda.org/a/news-promova-zelenskoho/29952433.html>

³⁶⁹ Звернення Асоціації міст України. (2019, червень). *Вісник Асоціації міст України*, №163, с. 26-28. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

місцевого самоврядування «наблизить публічні послуги до людей»³⁷⁰. Крім цього, представник Президента зазначив, що новий проєкт змін до Основного Закону після опрацювання Комісією з правових питань при Президентові України ще протягом першої сесії Верховної Ради України IX скликання надійде на розгляд парламенту.

Визначений «невідкладним», проєкт закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстраційний №2598)³⁷¹ 13 грудня 2019 р. був поданий до Верховної Ради з ініціативи Голови держави. Однак невдовзі, 16 січня 2020 р., напередодні закриття I сесії парламенту IX скликання, відкликаний Президентом Зеленським, як такий, що потребує ретельного узгодження та доопрацювання³⁷².

Відкликання законопроєкту на таких підставах насправді було викликано потужною хвилею суспільного обурення: представники місцевого самоврядування, науковці, експерти та політики були гостро занепокоєні змістом проєкту, який замість завершення реформи, сигналізував про її чергове згортання. Так, найбільша неурядова організація представників органів місцевого самоврядування – Асоціація міст України, проаналізувавши зміст законопроєкту, назвала пропоновані зміни «демонтажем системи місцевого самоврядування» та висловила стурбованість закритістю процесу підготовки. АМУ наголосила, що

³⁷⁰ Президент України. Офіційне інтернет-представництво. (2019, 23 жовтня). *Сергій Трофімов: Закріплення в Конституції реформи місцевого самоврядування створить можливості для зростання добробуту українців*. Відтворено з <https://www.president.gov.ua/news/sergij-trofimov-zakriplennya-v-konstituciyi-reformi-miscevog-57989>

³⁷¹ Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). (2019, 13 грудня). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. Відтворено з http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

³⁷² Президент України. Офіційне інтернет-представництво. (2020, 16 січня). *Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації*. Відтворено з <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>

викладені у президентському проєкті зміни передбачають «звуження статусу органів місцевого самоврядування та містять ознаки централізації влади»³⁷³.

Специфіка нового проєкту полягала у трирівневій системі адміністративно-територіального устрою (громада-округ-регіон), де округи мали замінити райони та складатися, у свою чергу, з громад. Передбачалася ліквідація місцевих державних адміністрацій, проте повноважним представником держави на рівні округів ставали префекти, які мали б умовно виконувати контролюючу функцію³⁷⁴, однак, на думку міського голови столиці Віталія Кличка, «система префектур із функціями скасовувати та зупиняти рішення органів місцевого самоврядування – це безумовне посилення вертикалі виконавчої влади на місцях і прямий наступ на місцеве самоврядування»³⁷⁵.

Викликавши «хвилю» незадоволення в суспільстві та експертному середовищі, а також Спільну заяву професійної спільноти³⁷⁶, від 19 грудня 2019 р., влада не пішла на діалог, а нашвидкуруч відредагувала проєкт закону, схвалила рішенням двох Комітетів Верховної Ради (Комітет з питань правової політики, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування) і вже 27 грудня

³⁷³ Зміни до Конституції щодо децентралізації будуть доопрацьовані спільно з Асоціацією міст України. (грудень 2019 – січень 2020). *Вісник Асоціації міст України*, №168, с. 3. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

³⁷⁴ Президент України. Офіційне інтернет-представництво. (2019, 23 жовтня). *Сергій Трофімов: Закріплення в Конституції реформи місцевого самоврядування створить можливості для зростання добробуту українців*. Відтворено з <https://www.president.gov.ua/news/sergij-trofimov-zakriplennya-v-konstituciyi-reformi-miscevog-57989>

³⁷⁵ Зміни до Конституції щодо децентралізації будуть доопрацьовані спільно з Асоціацією міст України. (грудень 2019 – січень 2020). *Вісник Асоціації міст України*, №168, с. 3. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

³⁷⁶ «Децентралізація»: інформаційний портал. (2019, 19 грудня). *Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12009?page=3>

2019 р. на сайті законопроекту був опублікований інший текст³⁷⁷. Таке ставлення викликало зростання напруги та призвело до публікації Другої спільної заяви щодо змін до Конституції України³⁷⁸ за підписом більш ніж двох сотень очільників органів місцевого самоврядування, експертів та науковців. На такий регрес, вперше з початку реформи, 15 січня 2020 р. прореагували міжнародні партнери, які наголосили на недопустимості змін, що сприяють централізації влади та не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування³⁷⁹.

Після міжнародної реакції, різких експертних оцінок та появи у вітчизняних засобах масової інформації заголовків на кшталт «Децентралізація чи диктатура?»³⁸⁰, «Децентралізація за Зеленським. Що з нею не так»³⁸¹, Президент Володимир Зеленський, як вже зазначалося, вирішив зняти проєкт з розгляду. Таким чином, увага суспільства до питань децентралізації та реформи місцевого самоврядування сприяла недопущенню згорання реформи та наступу на місцеву демократію.

Попри відкладення розгляду президентського законопроекту та потужні форс-мажорні обставини, пов'язані з поширенням коронавірусної

³⁷⁷ Зміни до Конституції щодо децентралізації будуть доопрацьовані спільно з Асоціацією міст України. (грудень 2019 – січень 2020). *Вісник Асоціації міст України*, №168, с. 4-5. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

³⁷⁸ «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 13 січня). *Друга спільна заява голів громад та експертів щодо змін до Конституції в частині децентралізації*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12057>

³⁷⁹ Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократичного врядування Ради Європи, Генеральний Директорат II - Демократія. CEGG/LEX (2020)2. (2020, 20 лютого). *Попередні коментарі до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»*. Відтворено з http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202_UKR.pdf

³⁸⁰ Вуєць, П. (2019, 17 грудня). Децентралізація чи диктатура? Яку Україну бачить Президент Зеленський. *Главком*. Політика. Відтворено з <https://glavcom.ua/country/politics/decentralizatsiya-chi-diktatura-yaku-ukrajinu-bachit-prezident-zelenskiy-647192.html>

³⁸¹ Смірнов, Ю. (2020, 5 лютого). Децентралізація за Зеленським. Що з нею не так. *Liga.net*. Політика. Відтворено з <https://ua-news.liga.net/politics/articles/detsentralizatsiya-za-zelenskim-scho-z-neyu-ne-tak>

хвороби (COVID-2019), влітку 2020 р. владою було прийняте рішення про необхідність завершення важливого етапу реформи – зміни адміністративно-територіального устрою України.

Спершу проєкт нового районування³⁸² був оприлюднений на сайті Мінрегіону. Зареєстровані 15 червня 2020 р. у парламенті урядові проєкти постанови про утворення та ліквідацію районів (№3650)³⁸³ та законопроєкт про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів (№3651)³⁸⁴, передбачали скорочення кількості районів з 490 до 129. Кабінет Міністрів запропонував створити у Житомирській, Миколаївській, Черкаській, Волинській, Кіровоградській, Полтавській, Чернігівській, Рівненській областях по чотири райони, у Харківській і Львівській – по сім, в Івано-Франківській, Хмельницькій, Вінницькій, Закарпатській, Сумській та Запорізькій – по п'ять, у Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій – по три, а у Дніпропетровській, Київській та Одеській – по шість районів. У Луганській та Донецькій областях – по вісім районів, при чому сім із них припадатимуть на тимчасово окуповані території обох областей. Десять районів передбачено створити в

³⁸² «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 5 червня). *Мінрегіон оприлюднив проєкти майбутніх районів в Україні. Це можливі зміни.* Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12513>

³⁸³ Проєкт Постанови про утворення та ліквідацію районів, № 3650. (2020, 15 червня). *Урядовий портал: Кабінет Міністрів України.* Відтворено з <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-postanovi-pro-utvorennya-ta-likvidatsiyu-rayoniv>

³⁸⁴ Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів, № 3651. (2020, 15 червня). *Урядовий портал: Кабінет Міністрів України.* Відтворено з <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakikh-zakonodavchikh-aktiv-ukraini-shchodo-vporiyadkuvannya-okremikh-pitan-diyalnosti-ta-organizatsii-organiv-derzhavnoi-vladi-organiv-mistsevogo-sam>

анексованому Росією Криму. Крім цього, іншим рішенням Уряду було визначено адміністративні центри й затверджено території усіх 1470 територіальних громад³⁸⁵.

Після погодження на відновленій Консультативній раді з питань місцевого самоврядування 25 червня 2020 р. рішення про скорочення кількості адміністративних районів більше ніж втричі, було підтримане Верховною Радою України 17 липня 2020 р. у другому читанні та в цілому³⁸⁶. Загалом, така модель адміністративно-територіального устрою є поширеною в європейській практиці, однак поспішність та неорганічність перекроювання адміністративної мапи в українських реаліях одразу викликала бурхливу негативну реакцію громадян. Запропонований Кабміном проєкт субрегіонального поділу часто-густо дуже відірваний від реальності: на практиці вийшло, що сталися казуси «розриву» усталених транспортних комунікацій між населеними пунктами; десь новий поділ заклав основи розриву місць компактного проживання представників етнонаціональних меншин, а в деяких ситуаціях – позбавив населені пункти усталеного статусу районних центрів. Однак, попри різницю в розумінні «верхів» і «низів», новий адміністративно-територіальний поділ вивів реформу децентралізації та місцевого самоврядування на фінішну пряму³⁸⁷.

Оскільки керівництво держави визнало реформу місцевого самоврядування як найуспішнішу та підтвердило курс на її доведення до логічного завершення не пізніше осені 2020 р.³⁸⁸, то наостанок варто коротко розглянути ще один надзвичайно важливий аспект, пов'язаний з

³⁸⁵ Укрупнення районів: за і проти. (2020, 18 червня). *Голос України*, №98 (7355), с. 1, 4.

³⁸⁶ Рада проголосувала за скорочення кількості районів втричі. (2020, 17 липня). *Радіо Свобода*. Політика. Відтворено з <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verkhovna-rada/30733076.html>

³⁸⁷ Укрупнення районів: за і проти. (2020, 18 червня). *Голос України*, №98 (7355), с. 1,4.

³⁸⁸ Місцеве самоврядування в Україні. 2019 рік. (2020, березень). *Вісник Асоціації міст України*, №170, с. 2. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

удосконаленням системи вітчизняного місцевого самоврядування – підготовки до місцевих виборів 2020 року.

15 липня 2020 р., Верховна Рада Постановою «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» №795-ІХ, встановила датою проведення виборів 25 жовтня 2020 р.³⁸⁹ А наступного дня, 16 липня 2020 р., попри зауваження та перестороги Асоціації міст України, експертного середовища та очільників органів місцевого самоврядування про недопущення «змін до виборчого законодавства України щодо місцевих виборів в частині поширення пропорційної системи практично на всі громади, а також щодо фінансування, організації та проведення виборів за рахунок місцевих бюджетів»³⁹⁰, прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», №805-ІХ³⁹¹. Прийняті зміни вкотре лише частково врахували думку експертного середовища, які попереджали про руйнівні наслідки введення пропорційної системи на рівні місцевих рад.

Пропорційна система з умовно відкритими списками передбачена на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад, де чисельність виборців більша за 10 тисяч осіб (суб'єкт висування – виключно політичні партії чи їхні осередки), за меншої кількості виборців вибори відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості з обранням не менше двох, і не більше чотирьох депутатів в одному окрузі (доступне самовисування)³⁹². У минулому, як ми знаємо, перші проведені на пропорційній основі місцеві

³⁸⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», від 16 липня 2020 р., № 805-ІХ. (2020, 22 липня). *Голос України*, №125 (7382), с. 24.

³⁹⁰ Засідання Правління АМУ відбулося у форматі онлайн-відео. (2020, квітень-травень). *Вісник Асоціації міст України*, №171, с. 5. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

³⁹¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», від 16 липня 2020 р., № 805-ІХ. (2020, 22 липня). *Голос України*, №125 (7382), с. 1-24.

³⁹² Місцеві вибори 2020: новели законодавства. (2020, червень-липень). *Вісник Асоціації міст України*, №172, с. 8-9. Відтворено з <http://auc.org.ua>.

вибори призвели до політизації місцевого самоврядування, його неефективності, клановості та появи кризових регіоналістських тенденцій, результати чергової зміни моделі проведення місцевих виборів наразі не відомі.

Зрештою, незважаючи на труднощі перших років, важливо розуміти, що реформа децентралізації влади в Україні розпочала новий етап модернізації наявної моделі місцевого самоврядування, системи регіонального управління та адміністративно-територіального устрою в Україні. Безумовно, маховик перетворень, покликаний перебудувати систему організації влади на місцях, ще тільки набрав обертів, станом на серпень 2020 р. в Україні, внаслідок реформи було утворено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ) (156 – міські ОТГ; 261 – селищна ОТГ; 565 – сільські ОТГ);³⁹³. Увесь комплекс розглянутих змін у контексті реформи місцевого самоврядування та децентралізації може свідчити про наближення фінальної стадії цього процесу, але вже сьогодні ми можемо розглядати підґрунтя реформи, її передумови, хід і наслідки, з огляду на поступове завершення етапу трансформації від пережитків тоталітаризму до демократії.

Висновки до розділу.

Незважаючи на деяку демократизацію та деконцентрацію влади у період після Помаранчевої революції, було втрачено можливість проведення комплексної реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. З приходом до влади В. Януковича поступово було скасовано незначні досягнення попередньої влади, більшість ознак свідчила, що нова адміністрація прагнула централізувати управління регіонами, спиралася на регіональні відмінності та особливо не сприяла розвитку місцевого самоврядування. Попередньо розроблені концепції реформ цієї

³⁹³ «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 15 квітня). Об'єднання громад: перелік громад. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/gromada>

галузі були відхилені, влада імітувала діяльність, однак експерти Ради Європи та Європейського парламенту відзначали згортання демократії.

Подальша відмова від підписання угоди про асоціацію з ЄС стала поворотним моментом, зокрема в історії місцевого самоврядування в Україні. З відмовою від європейського вектору розвитку місцеве самоврядування позбавлялось можливості розвитку згідно зі стандартами ЄС, марнувались інвестиційні очікування громадянського суспільства. На хвилі протистояння влади і активної частини суспільства під час Революції Гідності влада здійснила спробу використати свою «регіональну опору» задля проведення мобілізації підтримки з південно-східних регіонів, чим посприяла агресивним намірам Російської Федерації. Місцеве самоврядування, яке роками представляло партійні інтереси, було фінансово і організаційно неспроможним дати відсіч збройній агресії на тлі втечі керівництва країни. Багаторічна диспропорція розвитку регіонів, консервація нагальних проблем місцевих громад, спроби умиротворення місцевих еліт вилились у нездатність протистояти анексії АР Крим та військовим діям з боку Росії.

Досить ефективною, на нашу думку, була відповідь нової влади, яка після швидкого доопрацювання запровадила довгоочікувану реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Важливість цього рішення полягала не тільки у спробі розв'язати вузол проблемних питань, а й посилити місцеві громади, перерозподілити частину повноважень центральної влади в регіони, досягнути балансу влади і самоврядування, зробити громади більш спроможними до захисту та мобілізації ресурсів на захист від зовнішньої агресії. Впроваджувана реформа також стала індикатором готовності української влади до швидкого реформування на шляху до об'єднаної Європи.

Обраний у 2014 р. Президент України П. Порошенко підтримав реформу, проте рішуче виступив проти федералізації України. Не завадили реформуванню й нав'язані Росією Мінські угоди 2014-2015 рр., спрямовані на штучну федералізацію України, спроби змусити українську владу піти на

поступки маріонетковим республікам. Намагання Російської Федерації створити нові регіональні інституції, які мали б втілити регіональну ідентичність Донбасу теж не увінчалися успіхом. В той же час, на підконтрольній українському урядові території протягом 2015 – 2020 рр. було утворено близько 1000 об'єднаних територіальних громад, розбудовано мережу центрів надання адміністративних послуг. Надзвичайно важливим для подальшої розбудови місцевого самоврядування було впровадження корпусу законів спрямованих на пришвидшення механізму об'єднання територіальних громад, визначення засад їх організації та функціонування.

З приходом до влади В. Зеленського було взято курс на завершення реформування в стислі терміни. Щоправда, деякі дії нової влади не знайшли підтримки в експертного середовища та навіть містили ознаки згортання реформи, однак, потужний суспільний резонанс змусив Президента, уряд і парламент пришвидшити впровадження нового адміністративно-територіального устрою, що ознаменував відхід від радянського спадку. Чергові зміни до виборчого законодавства, що запровадили процедуру обрання депутатів за пропорційною системою знов загрожують перетворити місцеве самоврядування на поле для політичних баталій, однак в цілому, можна констатувати значний прогрес у реформуванні місцевого самоврядування в Україні та децентралізації влади.

ВИСНОВКИ

1. Аналіз стану дослідження проблематики становлення, розвитку та реформування інституту місцевого самоврядування в Україні протягом 1990 – 2020 рр. засвідчив наявність значного наукового доробку, різного за обсягами висвітлення тих чи інших аспектів, та показав, що специфіка тематики полягає у її інтердисциплінарності й тяглоті досліджуваних процесів.

Перший фактор дозволяє говорити про наявність широкого спектру наукової та аналітичної літератури у суміжних галузях знань, зокрема правознавстві, політології, соціології тощо, які сприяють вивченню категоріального апарату проблеми, залученню різнопланових джерел та дозволяють ширше поглянути на контекст досліджуваного явища, знайти відповіді на актуальні для окремих етапів розвитку інституту місцевого самоврядування питання.

Історична складова в таких роботах часто містить суттєві лакуни, або ж виступає у ролі супроводжуючого матеріалу до тематики дослідження. Натомість тривалість розвитку самоврядування в Україні та важливість у контексті суспільно-політичних трансформацій потребує подальшого ширшого залучення історичного контексту, комплексного розгляду демократизації у пострадянський період та детальнішого пошуку причинно-наслідкових зв'язків, спрямованих встановити не лише хід, а й сутність та наслідки окремих подій у процесі становлення й реформування місцевого самоврядування в Україні.

Континуїтет досліджуваних процесів, своєю чергою, загрожує суб'єктивністю оцінювання тих чи інших аспектів проблеми в силу незавершеності державотворення. Однак, цінність історичного аналізу інституціоналізації місцевого самоврядування якраз полягає у можливості простеження суспільної, наукової, політичної парадигми сприйняття даного явища в ході трансформацій перехідного періоду.

Вагомим критерієм фільтрації в даному випадку виступає розгляд такої широкої проблематики крізь призму праць, які стосуються аспектів державотворення, модернізації політичних порядків та систем, суспільно-політичного та світоглядного розвитку. Так, осердям даної роботи став транзитологічний підхід, базований на роботах С. Гантінгтона, Ф. Фукуяма, оскільки він дав можливість пояснити етапність інституційного становлення самоврядування та причини спаду демократичних процесів. Не менш важливою для пояснення специфіки появи локальних спільнот та регіональних ідентичностей виявилась соціетальна теорія трансформацій у постмодерному суспільстві М. Маффесолі. Як ми побачили, на зміну радянській суспільній свідомості в процесі демократизації прийшли нові локальні та регіональні ідентичності, які однак, можуть бути, як фактором суспільного, культурного різноманіття, так і загрозливим чинником дисоціативних тенденцій регіонального розвитку.

Власне, ми побачили, що старт досліджень місцевого самоврядування сягає корінням у радянську історіографію, яка порівнювала західні політичні системи з системою рад усіх рівнів. Зі здобуттям незалежності, вітчизняні вчені доклали чимало зусиль для перегляду і осмислення демократичного устрою, інститутів та засад функціонування громадянського суспільства. Розвиток суміжних напрямків і дисциплін дав широкий категоріальний апарат, чимало робіт присвячено порівняльним аспектам радянської та суверенної систем. Суттєву роль відіграють роботи вітчизняних науковців, спрямовані на розкриття сутності радянського ладу, ходу конституційного процесу в Україні після 1991 року, дослідженням історії держави та права.

Потужний корпус досліджень здійснено вітчизняними істориками в напрямку вивчення етнонаціональних, регіональних, локальних ідентичностей, що сприяє пошуку відповідей на питання щодо дисбалансу регіонального розвитку, дисоціативних і асоціативних тенденцій на окремих територіях, неоднозначності сприйняття тих чи інших суспільно-політичних подій. Розуміння історичних реалій становлення місцевого самоврядування

та адміністративно-територіального устрою дозволяє під новим кутом зору поглянути на проблему українського фронтиру, досягнути витoki появи регіональної ідентичності Донбасу і Криму.

З регіоналізмом тісно пов'язана і проблематика федералізації, яка в силу агресії та пропаганди Російської Федерації досі лишається на порядку денному у суспільстві. Дослідники українського конституціоналізму прослідковують зміни уявлень вітчизняного політикуму щодо державного устрою України, причини їх появи та наслідки для національної безпеки нашої держави.

Також для вирішення завдань дисертації особливо цінними стали роботи, присвячені вивченню ролі та місця в українському державотворенні інших суспільних та владних інститутів, біографічні дослідження життєвого шляху видатних політиків та громадських діячів, вони розкривають роль суб'єктивного фактору в процесах державотворення. Саме наявність політичного лідера здатного централізувати і укріпити вертикаль влади в законний (чи не зовсім) спосіб корелювалась із згортанням тенденцій деконцентрації та децентралізації влади.

Та, незважаючи на широкий спектр літератури, присвяченої окремим аспектам досліджуваної проблематики, на сьогодні виникла нагальна потреба сфокусованого розгляду процесів становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в контексті українського державотворення новітнього періоду.

Подібне твердження може бути застосоване також і для оцінки джерельної бази дисертаційного дослідження, адже наявний комплекс джерел характеризується різноманітністю та багатогранністю. На сьогодні у полі зору дослідників інституційної історії доступні архівні, вітчизняні нормативно-правові, міжнародно-правові, публіцистичні, біографічні, аналітичні, соціологічні типи джерел, а також, періодичні видання та мемуарна література.

Перевагою досліджуваної проблематики безперечно є високий рівень цифровізації джерельної бази. Більшість із використаних у роботі матеріалів доступні у цифровому варіанті на веб-ресурсах державних установ, архів, періодичних видань, політичних та громадських організацій. Безумовно, доступність не є синонімом автентичності, тож значну увагу нами було приділено верифікації наявної у джерелах інформації як з іншими типами джерел, так і з аналітичною літературою відповідного змісту. Так у процесі роботи було виявлено та усунуто ряд неточностей у роботах інших авторів, які стосувались першої публікації Європейської хартії місцевого самоврядування в СРСР, ряду посилань на рішення щодо місцевого самоврядування у ході пленарних засідань Верховної Ради України та публікацій у сучасних інтернет-виданнях.

Чимало уваги також потребує контент-аналіз самих документів та публікацій у засобах масової інформації. Такі віддалені у часі джерела, як матеріали з'їздів КПРС та політичних організацій доби Перебудови, Постанови Верховної Ради України перших скликань, стенограми засідань парламенту, річні звіти асоціацій органів місцевого самоврядування, мемуари учасників історичних подій містять чимало фактів, але водночас, і нормативних мовних зворотів, і дипломатичних клавзул, і так званих «джерельних пасток». Для уникнення помилок інтерпретації необхідні і зовнішня, і внутрішня критика джерела. Так, встановлено, що ключові поняття даного дослідження – «місцеве самоврядування» та «децентралізація» – вживалися і під завісу існування Радянського Союзу, і сьогодні, однак сенс цих термінів значно трансформувався, як і свідомість мовців, що їх використовують. Якщо в ході Перебудови під поняттям «місцеве самоврядування» розуміли радше місцеві ланки вертикалі рад з їх виконками, то тепер Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування» визначають це поняття як «право і здатність територіальної громади... самостійно вирішувати питання місцевого значення» і спектр цих питань невпинно зростає в рамках реформи децентралізації влади.

Не менш «заспамленими» мовними зворотами виступають і політичні промови державних діячів, які з одного боку, надзвичайно цінні для розуміння аспектів становлення місцевого самоврядування в певний період, з іншого, як ми бачили, такі промови часто мали декларативний характер і не мали нічого спільного з тогочасними реаліями. У нагоді, таким чином, ставали структурний аналіз та історична герменевтика. Попри все, варто наголосити, що джерельна база є дуже різноманітною й достатньою для вирішення основних завдань дослідження.

В основу дослідження покладено гіпотезу про те, що динаміка інституціоналізації місцевого самоврядування на етапі трансформації від тоталітаризму до демократії відбивала дихотомію централізаційних та децентралізаційних процесів у системі організації влади. Досліджуючи питання, ми побачили, що інституційні зміни у системі організації влади мали хвилеподібний характер, подібно до описаних С. Гантінгтоном «хвиль демократизації» у постколоніальних суспільствах, а сам процес становлення системи місцевого самоврядування не був односпрямованим. Попри вдавану демократичність, політики неодноразово використовували риторику підтримки реформ децентралізації, використовуючи місцеве самоврядування як розмінну монету у боротьбі за владу. Також, нами був прослідкований зв'язок між послідовністю розбудови місцевого самоврядування та етапністю демократизації за А. Гальчинським, що виокремлював етапи «ерозії колоніального режиму», становлення інституціональної демократії, періоду неконсолідованої демократії та подальшого етапу деліберації. Безумовно, історія розвитку місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність цілого ряду великих і малих періодів змін, однак враховуючи прослідковану нами тенденційність розвитку, було виділено 3 різних за змістом «хвилі» становлення та розвитку цього інституту. Ці етапи було узагальнено як періоди дерадянзації, демократизації та децентралізації політичної системи та покладено в основу структури даної роботи.

2. У дослідженні проаналізовано багатокomпонентний характер змін суспільно-правової парадигми щодо феномену місцевого самоврядування на тлі перебудови радянської вертикалі влади, суверенізації УРСР та побудові політичної системи незалежної України з подальшим закріпленням здобутків періоду становлення муніципальної демократії в Основному Законі. Так, поява та широке обговорення, так званої «радянської моделі місцевого самоврядування» в контексті Перебудови, здавалося, не могли змінити пануючої монополії компартії на владу, оскільки сама «радянська матрьошка» – жорстко централізована вертикаль рад усіх рівнів – була лише конституційною ширмою для прийняття та виконання рішень у середовищі радянської бюрократії (номенклатури). Однак, саме невдала спроба реформування ключових засад організації радянської системи та проведення перших альтернативних виборів до Верховної Ради та місцевих рад у 1990 р. призвели до швидкої та хаотичної появи нових органічних центрів влади на місцях. Позбавлені партійного патронажу ради поступово набували ознак правосуб'єктності та автономності. Подальша одностайність суверен-комуністів на чолі з Л. Кравчуком, у поєднанні з лідерами Народного Руху України, які роками виношували ідеї суверенної, демократичної, самоврядної України, заклала продемократичний ґрунт у перші роки незалежності та сприяли появі інституту місцевого самоврядування вже наприкінці 1990 року.

Подальша кристалізація функцій інституту місцевого самоврядування залежала від декількох факторів: боротьби між Президентом України та парламентом за поділ повноважень; боротьби між реорганізованими групами лівих партій та національно-демократичними організаціями за можливість ідейного патронажу; та наростаюча активність представників громадянського суспільства, що формувалось. Так, введення посади Президента України без належного конституційного оформлення системи розподілу влади, зокрема на місцях, призвело до глибоких протиріч між законодавчою та виконавчою гілками влади. А поява місцевих державних адміністрацій, спрямована

консолідувати управління в умовах важкої економічної кризи, навпаки критично послабила інститут місцевого самоврядування. Ми побачили, що важливим етапом інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні було укладення Конституційного договору між Президентом та парламентом, який збалансував спроби побудувати жорстку президентську вертикаль та «колективний авторитаризм рад» керований представниками лівих сил. Документ убезпечив державу від поглиблення кризи влади, посилив керованість територіями та заклав фундамент для конституційного закріплення місцевого самоврядування.

Остаточним успіхом було закріплення місцевого самоврядування в Конституції України та профільному законодавстві, але контентний аналіз цих документів доводить наявність синкретизму демократії та постсоціалістичного моноцентризму в нормативно-правових актах тієї доби, що давало сучасникам вагомій підставі говорити про появу авторитарних ознак політичного режиму. Таким чином, перша «хвиля» демократизації пройшла під знаком трансформації радянської системи управління, зміни пануючого політичного ладу, свідченням чого є становлення місцевого самоврядування в Україні, поява громадських об'єднань у цій сфері, наповнення діяльності місцевих рад реальним змістом, проте не обійшлося і без політичної реакції.

3. Наступним кроком у дисертаційному дослідженні показано еволюцію інституту місцевого самоврядування в Україні у ході демократичних перетворень в суспільстві. Попри глибоку інтрузію радянської системи управління, через бюрократію, яка де-факто лишилась при владі, принципи й методи здійснення влади, незмінний адміністративно-територіальний устрій, пов'язаний ще з виробничою профілізацією України, як квазі-держави у складі СРСР, і організаційну ієрархію, вступ до Ради Європи та імплементація Європейської хартії місцевого самоврядування випередили розвиток муніципальної системи України та заклали європейський вектор розвитку на десятиліття вперед. Так, підтримка ПАРЄ

сприяла прийняттю у 1997 р. компромісного профільного закону про місцеве самоврядування, який однак остаточно не розв'язав проблему широкої участі населення у місцевих справах. Причиною такого становища, як ми встановили, була відсутність правосуб'єктності територіальних громад – найнижчої ланки місцевого самоврядування, брак ресурсів і бюрократична зарегульованість. Всі ці фактори дають можливість говорити про надмірну централізацію, поверховість адміністративної реформи і забюрократизованість державного апарату, як наслідок більш глибокого явища – синдрому «наздоганяльної модернізації».

Подальше протистояння Президента Кучми та парламентської більшості, напередодні президентських виборів 2004 року призвело до початку процесу так званої політичної реформи, одним із ключових аспектів якої була реформа місцевого самоврядування, що передбачала деконцентрацію повноважень, наповнення функціями, повноваженнями та ресурсами місцевих влад. Прихід до влади В. Ющенка тільки посилив високі очікування щодо проведення низки реформ місцевого самоврядування, однак, як ми переконались, подальша неефективність владних інституцій, часта зміна урядів, розбалансування влади, відсутність консолідуючого політичного дискурсу, втрата електоральної підтримки, відсутність політичної волі й адміністративного ресурсу, а також саботаж реформ призвели до делегітимізації та державних інституцій та зрештою спаду другої «хвилі» реформування місцевого самоврядування.

Ще одним суттєвим прорахунком політики у галузі місцевого самоврядування було рішення про зміну виборчого законодавства, згідно з яким місцеві вибори 2006 р. проходили на пропорційній основі. Такий підхід призвів до політизації місцевих рад, адже замість представлення інтересів територіальних громад, місцеве самоврядування стало виразником партійних інтересів на місцях.

Одним з найнебезпечніших факторів цього періоду стало перше за роки незалежності суттєве втручання Російської Федерації у внутрішньополітичні

процеси в Україні. Ми побачили, що спроба створення так званої «Південно-Східної Української Автономної Республіки» на «Всеукраїнському з'їзді народних депутатів та депутатів місцевих рад» була намаганням скористатись регіональними дисоціативними тенденціями суспільно-політичного розвитку. І лише конструктивна позиція влади убезпечила державу від втягування в хаос війни. Однак, як ми знаємо, висновків не було зроблено: урядові проєкти реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не знайшли реального втілення, що залишало придатними умови для подальшої російської агресії на фоні слабкості місцевих влад.

Попри неефективність спроб реформування, можна констатувати, що глибока криза централізму та потреба децентралізації ставала все більш очевидною, суспільство вимагало демократичних перетворень та розширення участі в управлінні державою.

4. Окремо досліджено особливості та специфіку реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, яка стартувала у 2014 році. Доведено, що проєкти реформи були підготовлені значно раніше, узгоджені та затверджені у 2009 – 2012 роках, вони тривалий час поверталися на «доопрацювання» Президентом, а у грудні 2013 року – очікували підпису очільника держави, проте так і не були підписані. У той самий час Янукович та його соратники, після перемоги на президентських виборах 2010 року, парламентських виборах 2012 року, заходилися централізувати країну в економічному, політичному та адміністративному плані. Наші спостереження доводять, що відмова від євроінтеграційного вектору розвитку сильно вдаряла також і по потенційних можливостях розвитку місцевого самоврядування в Україні. Експерти та очільники органів місцевого самоврядування вивчали досвід колег з Європи та вже тривалий час виступали на підтримку реформ. Своєю чергою події Революції Гідності мали ознаки посилення ролі громадянського суспільства: у протистоянні владно-ієрархічної та громадської горизонтальної моделей організації

суспільства останні переконливо засвідчили роль мережевого ефекту, територіальних спільнот та значення локальних, регіональних і загальнонаціональних ідентичностей, недооцінених попередніми владами. У ході реформування було докорінно змінено адміністративно-територіальний устрій, значно посилено роль базового рівня місцевого самоврядування – територіальної громади, змінено порядок фінансування та ресурсного забезпечення місцевих громад.

Окрема увага була приділена Мінським угодам вересня 2014 – лютого 2015 рр., які містять чимало спірних положень щодо порядку організації місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, захоплених проросійськими терористами, спільно з Росією. Переконані, що розуміння ролі місцевого самоврядування та значення місцевих виборів в українських суспільно-політичних реаліях унеможливило спекуляції щодо статусу непідконтрольних територій у майбутньому.

Не буде зайвим зауважити, що подальші дослідження історичних аспектів становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні вкрай актуальні для підвищення ефективності реформування муніципальної системи, демократизації суспільно-політичного ладу. Цілком перспективними можуть виявитись дослідження порівняльних аспектів історичного шляху вітчизняної та зарубіжних систем на пострадянському просторі, а також вивчення ролі та досвіду міжнародних організацій, вітчизняних асоціацій населених пунктів, громадських об'єднань у розвитку локальної демократії в Україні.

Беручи до уваги широту проблеми, ми не можемо претендувати на вичерпні відповіді, однак, обмежившись скромнішою метою – показати, мірою можливого, взаємозв'язок між інституційними змінами у системі місцевого самоврядування та процесами демократичних трансформацій влади у перехідний період державотворення, дійшли висновку, що кореляція між ними дійсно існує, при чому динаміка цих змін тотожна рівню демократичності влади у відповідний історичний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

ДЖЕРЕЛА

Опубліковані документи, стенограми, промови

1. Асоціація міст України. (1992, 26 червня). *Протокол установчих зборів керівників міських рад народних депутатів міст базового рівня України*. Відтворено 3
https://2.auc.org.ua/sites/default/files/protokol_ustanzboriv_ker_miskrad_nardeputativ_26.06.1992.pdf
2. Асоціація міст України. (1996). *Звіт про роботу Правління Асоціації міст України за 1995-1996 роки*. Відтворено 3
<https://2.auc.org.ua/sites/default/files/zvitprav1995-96.pdf>
3. Асоціація міст України. (2007). *Рішення Загальних зборів Асоціації міст України та громад від 1 грудня 2007 року*. Відтворено з https://http://2.auc.org.ua/sites/default/files/zagaln__zbori_2007.pdf
4. Висновок N 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. № 994_590. (1995). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text
5. КПСС. (1988). *XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 года. Стенографический отчет*. (Т. 1). Москва: Политиздат.
6. КПСС. (1988). *XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 года. Стенографический отчет*. (Т. 2). Москва: Политиздат.
7. Куйбіда, В. С. (2008). Концепція реформи місцевого самоврядування (проект). Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів і документів*. (с. 448-459). Київ: Видавництво Академії муніципального управління.

8. Кушнар'ов, Є. (1997). Проблеми міст – турботи всієї держави: Звіт про роботу правління Асоціації міст України за 1995-1996 роки. *Міське самоврядування*, 1-2, 2-14.
9. Лук'яненко, Л. (1989). *Що далі?* Київ: Видання УГС. – С. 27-34.
10. Остаточний текст резолюції ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27.09.01. № 994_156. (2001, 27 вересня). *Голос України*, №186 (2686).
11. Послання Президента України до Верховної Ради України. (2006). *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06>
12. Присяга на вірність народові України. Промова Президента України Леоніда Кучми. (1994, 21 липня). *Урядовий кур'єр*, с. 2-3. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>
13. Про територіальний устрій України: проект Закону України: в редакції від 14 квітня 2005 року (2005, 22 квітня). *Урядовий кур'єр*. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>
14. Програма інтеграції України до Європейського Союзу. № n0001100-00. (2000, 14 вересня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00/>
15. Стенограма вісімдесят дев'ятого засідання Верховної Ради від 4 червня 1996 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1996, 3 червня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3868.html>
16. Стенограма вісімдесят шостого засідання Верховної Ради від 21 травня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 21 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4089.html>
17. Стенограма двадцять другого засідання Верховної Ради України від 3 червня 1994 р. під головуванням першого заступника Голови Верховної Ради

- України О. М. Ткаченка. (1994, 3 червня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3491.html>
18. Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради від 15 липня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 15 липня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>
19. Стенограма сто тридцятого засідання Верховної Ради від 15 липня 1997 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. О. Мороза. (1997, 15 липня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4169.html>
20. Стенограма третього засідання Верховної Ради УРСР від 16 травня 1990 р. під головуванням М. М. Гавриленка. (1990, 16 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4346.html>
21. Стенограма тридцять восьмого засідання Верховної Ради від 9 квітня 1999 р. під головуванням Голови Верховної Ради України О. М. Ткаченка. (1999, 9 квітня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/2262.html>
22. Стенограма тридцять п'ятого засідання Верховної Ради від 8 квітня 2004 р. під головуванням Першого заступника Голови Верховної Ради України А. І. Мартинюка. (2004, 8 квітня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/1733.html>
23. Стенограма четвертого засідання Верховної Ради УРСР від 16 травня 1990 р. під головуванням М. М. Гавриленка. (1990, 16 травня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4347.html>
24. Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократичного врядування Ради Європи, Генеральний Директорат II - Демократія. SEGGL/LEX (2020)2. (2020, 20 лютого). *Попередні коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»*. Відтворено з

http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202_UKR.pdf

25. Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральний Директорат II - Демократія. CELGR/LEX2/2014. (2014, 7 квітня). *Висновок до проекту закону України про співробітництво територіальних громад*. Відтворено з http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/04/PE_співробітництвогромад_2013_зашифрован.pdf

Мемуарна література

26. Врублевський В. К. (1993). *Володимир Щербицький: правда і вигадки: нотатки помічника: спогади, документи, чутки, легенди, факти*. Київ: Фірма «Довіра».
27. Райс, К. (2018). *Демократія*. [Democracy. Stories from the Long Road to Freedom]. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».
28. Чорновіл, В. (2009). *Твори у десяти томах*. Чорновіл, Валентина (Упоряд.). *Документи та матеріали (листопад 1985 – квітень 1990)*. (Т. 6). Київ: Смолоскип.

Нормативно-правові джерела

29. Декларація про державний суверенітет України. (1990). *Відомості Верховної Ради УРСР*, № 31, ст. 429. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
30. Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». № 1417-І. § розд. I ст. 1. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>
31. Закон Україна «Про введення в дію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3918-ХІІ. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3918-12#Text>
32. Закон Україна «Про Представника Президента України». № 2167-ХІІ. (1992). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text>

33. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3917-ХІІ. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203#Text>
34. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». № 2487-VІ. (2010). *Відомості Верховної Ради України*, № 35-36, ст. 491.
35. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». № 1667-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*, № 30-31, ст. 382.
36. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», від 16 липня 2020 р., № 805-ІХ. (2020, 22 липня). *Голос України*, №125 (7382), с. 1-24.
37. Закон України «Про внесення змін до Конституції». № 2222-IV. (2005). *Відомості Верховної Ради України*, № 5, ст. 44.
38. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 24, ст. 170.
39. Закон України «Про місцеві вибори». № 595-VІІІ. (2015). *Відомості Верховної Ради України*, № 37-38, ст. 366.
40. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». № 586-XIV. (1999). *Відомості Верховної Ради України*, № 20-21, ст. 190.
41. Закон України «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». № 533-ХІІ. (1992). *Відомості Верховної Ради України*, № 28, ст. 387.
42. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». № 1680-VІІ. (2014). *Відомості Верховної Ради України*, № 45, ст. 2043.
43. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». № 452/97-ВР. (1997). *Відомості Верховної Ради України*, № 38, ст. 249.

44. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». № 3917-ХІІ. (1994). *Відомості Верховної Ради України*, № 22, ст. 144.
45. Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР». № 512-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19901205#Text>
46. Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР». № 143-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12/ed19900803#Text>
47. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». № 533-ХІІ. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207#Text>
48. Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування». (1991). *Відомості Верховної Ради УРСР*, № 2, ст. 5.
49. Кабінет Міністрів України. № 900-2009-р. (2009, 29 липня). *Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p>
50. Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик; Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. (1985). Москва: Известия Советов народных депутатов СССР.
51. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. № 1к/95-ВР. (1995). *Відомості Верховної Ради*, № 18, ст. 133. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр/ed19950608#Text>
52. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. (1996, 28 червня). *Відомості Верховної Ради України*, № 30, ст. 141.
53. Конституція України. Проект в редакції від 26 жовтня 1993 р. (1993, 30 жовтня). *Голос України*, №207 (707), с. 9-16.

- 54.Постанова Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України». № 2214-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*, № 50, ст. 544.
- 55.Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». № 3227-IV. (2005). *Відомості Верховної Ради України*, № 16, ст. 144.
- 56.Постанова Верховної Ради України «Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії)». № 231/94-ВР. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/94-вр#Text>
- 57.Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів Української РСР». № 8904-XI. (1990). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8904-11#Text>
- 58.Резолюція 1179 (1999) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Дотримання Україною зобов'язань». № 994_595. (1999, 27 січня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_595/
- 59.Резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною». № 994_608. (2003, 29 вересня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608/
- 60.Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». № 994_611. (2005, 5 жовтня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611/
- 61.Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні». № 749/2001. (2001, 6 грудня). *Сайт Верховної Ради України*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001/>
- 62.Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях». № 430/94. (1994). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94/ed19940806#Text>

63. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». № 810/98. (1998). Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed19980722#Text>
64. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів, № 3651. (2020, 15 червня). *Урядовий портал: Кабінет Міністрів України*. Відтворено з <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakikh-zakonodavchikh-aktiv-ukraini-shchodo-vporyadkuvannya-okremikh-pitan-diyalnosti-ta-organizatsii-organiv-derzhavnoi-vladi-organiv-mistsevogo-sam>
65. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). (2019, 13 грудня). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. Відтворено з http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
66. Проект Постанови про утворення та ліквідацію районів, № 3650. (2020, 15 червня). *Урядовий портал: Кабінет Міністрів України*. Відтворено з <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-postanovi-pro-utvorennya-ta-likvidatsiyu-rayoniv>
67. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. № 994_036. (1997). Відтворено з http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
68. Кабінет Міністрів України. № 333-2014-р. (2014, 1 квітня). *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*. Відтворено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
69. Кабінет Міністрів України. № 333-рп. (2014, 1 квітня). *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.* Офіційний вісник України, № 30, ст. 831.

Публікації в періодичних виданнях, на інформаційних порталах

70. Акт консолідації і примирення: Внесено зміни до Конституції України і виборчого законодавства. Сформовано новий склад ЦВК. (2004, 9 грудня). *Урядовий кур'єр*, с. 1-2. Відтворено з <https://ukurier.gov.ua/>
71. Бень, А. (1996, 31 жовтня). Чи дамо раду владі і владу – радам? *Голос України*, №206 (1456).
72. Безсмертний, Р. (2005). *Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні*. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, Київ: Видавництво «Геопринт».
73. Ведерникова, І. (2014, 18 липня). Децентралізація: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? *Зеркало недели*. Відтворено з <https://zn.ua/internal/decentralizaciya-voydet-li-ukraina-v-otkrytuyu-dver-kak-polsha-v-1989-m-.html>
74. Вуєць, П. (2019, 17 грудня). Децентралізація чи диктатура? Яку Україну бачить Президент Зеленський. *Главком*. Політика. Відтворено з <https://glavcom.ua/country/politics/decentralizaciya-chi-diktatura-yaku-ukrajinu-bachit-prezident-zelenskiy-647192.html>
75. Дорош, С. (2015, 24 вересня). Переселенці та вибори: чи треба їм голосувати? *BBC Україна*. Політика. Відтворено з https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150922_local_election_how_many_will_not_vote_sd
76. Засідання Правління АМУ відбулося у форматі онлайн-відео. (2020, квітень-травень). *Вісник Асоціації міст України*, №171. Відтворено з <http://auc.org.ua>
77. Заява Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. (2004, 8 грудня). *Голос України*, №232 (3482).
78. Звернення Асоціації міст України. (2019, червень). *Вісник Асоціації міст України*, №163, с. 26-28. Відтворено з <http://auc.org.ua>

- 79.Звернення Президента України Леоніда Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України. (2002, 28 серпня). *Голос України*, №155 (2906).
- 80.Зміни до Конституції щодо децентралізації будуть доопрацьовані спільно з Асоціацією міст України. (грудень 2019 – січень 2020). *Вісник Асоціації міст України*, №168, с. 3. Відтворено з <http://auc.org.ua>
- 81.Інавгураційна промова Зеленського. Повний текст. (2019, 20 травня). *Радіо Свобода*. Політика. Відтворено з <https://www.radiosvoboda.org/a/news-promova-zelenskoho/29952433.html>
- 82.Комплекс заходів щодо виконання мінських угод. (2015, 12 лютого). *Українська правда*. Відтворено з <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058327/>
- 83.Косий, М. (2013, 27 червня). Оптимальну модель найголовнішого документа держави почали шукати ще до проголошення незалежності. *Голос України*, №118 (5618).
- 84.Коханець, Л. (1996, 21 листопада). Закон як інструмент примирення двох гілок влади на місцях. *Голос України*, №218 (1468).
- 85.Лавренюк, С. (2005, 9 квітня). Президент як «невиконавча влада». *Голос України*. Політика, с. 1-2. Відтворено з <http://www.golos.com.ua/article/225374>
- 86.Литвин, В. (2005, 26 січня). Прорив до громадянського суспільства. *Голос України*, №14 (3514).
- 87.Литвин, В. (2005, 27 січня). Прорив до громадянського суспільства. Продовження. *Голос України*, №15 (3515).
- 88.Михайленко, О. (2015, 8 квітня). 25 років тому відбулись перші альтернативні вибори в новітній історії України. *Galinfo*. Політика, суспільство. Відтворено з https://galinfo.com.ua/articles/25_rokiv_tomu_vidbulysya_pershi_alternatyvni_vybory_v_novitniy_istorii_ukrainy_190377.html
- 89.Місцеве самоврядування в Україні. 2019 рік. (2020, березень). *Вісник Асоціації міст України*, №170, с. 2. Відтворено з <http://auc.org.ua>

90. Місцеві вибори 2020: новели законодавства. (2020, червень-липень). *Вісник Асоціації міст України*, №172, с. 8-9. Відтворено з <http://auc.org.ua>
91. Настав час невідворотних позитивних змін. (2014, 11 червня). *Голос України*, №110 (5860).
92. О. Мороз прийняв делегацію Ради Європи. (1997, 26 листопада). *Свобода. Український щоденник*, с. 1. Відтворено з <https://svoboda-news.com>
93. Одне з питань – децентралізація влади. (2014, 4 червня). *Голос України*, №106 (5856).
94. Писаренко, С. (1996, 20 листопада). Із прес-конференції Голови Верховної Ради України Олександра Мороза 18 листопада 1996 р. *Голос України*, №217 (1467).
95. Проектів багато. Основний Закон приймуть один. (1994, 11 листопада). *Голос України*, №214 (964).
96. Рада проголосувала за скорочення кількості районів втричі. (2020, 17 липня). *Радіо Свобода*. Політика. Відтворено з <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verkhovna-rada/30733076.html>
97. Ромашкіна, О. (2014, 3 червня). Децентралізація – практична необхідність модернізації. *Голос України*, №105 (5855).
98. Самоврядування – самі й упораємося. (1996, 26 листопада). *Голос України*, №221 (1471).
99. Самоврядування – це ініціатива мільйонів для вирішення своїх проблем самостійно у власній громаді. (2005, 16 квітня). *Голос України*, №70 (3570).
100. Самоврядування. (1997, 22 травня). *Голос України*, №87 (1587).
101. Слобожан, О. В. (Ред.). (2017). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2017 рік*. Київ: Асоціація міст України.
102. Слобожан, О. В. (Ред.). (2018). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2018 рік*. Київ: Асоціація міст України.
103. Слухай, С. (2005). Трансформації міжурядових відносин в Україні. *Агора: науково-публіцистичне видання*, 2, 109-119.

104. Смірнов, Ю. (2020, 5 лютого). Децентралізація за Зеленським. Що з нею не так. *Liga.net*. Політика. Відтворено з <https://ua-news.liga.net/politics/articles/detsentralizatsiya-za-zelenskim-scho-z-neyu-ne-tak>
105. Соскін, О. (1997, 26 листопада). Політична криза назріла. *Свобода. Український щоденник*, с. 2. Відтворено з <https://svoboda-news.com>.
106. Туглук, В. (1996, 19 листопада). Гарячі суперечки – не завада конструктивності. *Голос України*, №216 (1466).
107. Укрупнення районів: за і проти. (2020, 18 червня). *Голос України*, №98 (7355).
108. Хроніка подій: 1 – 8 грудня: субота, 4 грудня. (2004, 10 грудня). *Свобода. Український щоденник*, с. 3. Відтворено з <https://svoboda-news.com>
109. Шевченко, А. (2010, 13 липня). Нові ініціативи та старі граблі. *Голос України*, №127 (4877).
110. Шевченко, А. (2014, 30 квітня). Нова Конституція повинна децентралізувати владу. *Голос України*, №85 (5835).
111. Шевчук, Ю. (2004, 9 квітня). Момент істини: Верховна Рада розглянула зміни до Конституції. *Голос України*, №67 (3317).
112. Шевчук, Ю. (2010, 13 липня). Вдалося зліпити крихкий компроміс: парламентська хроніка. *Голос України*, №127 (4877).
113. Щур, М. (2002, 30 серпня). Пропозиція Л. Кучми – це перемога опозиції?. *Свобода. Український щоденник*. Відтворено з <https://svoboda-news.com>

Аналітичні, статистичні та довідкові видання

114. Дударев, В. А., Евсеева, Н. А. (Сост.). (1987). *СССР. Административно-территориальное деление союзных республик: на 1-е января 1987 года: справочник*. Москва: Известия.
115. *Жилищное строительство в Украинской ССР. Современный этап, проблемы, перспективы*. (1988). Киев: Будивельник.

116. Карасевич, А., Шачковська, Л. (2016). Регіоналізм. *Політологічна енциклопедія*. (Кн. 6). Умань: ФОП Жовтий, О.О., 42-51.
117. Карасевич, А., Шачковська, Л. (2016). Федералізм. *Політологічна енциклопедія*. (Кн. 8). Умань: ФОП Жовтий, О.О., 327-334.
118. Ковриженко, Д. (2008). Зміни до виборчого законодавства: зміст та необхідність. *Аналітична записка для Громадської асамблеї України*. Відтворено з https://parlament.org.ua/docs/files/8/1228126490_ans.pdf
119. *Конституція України: науково-практичний коментар*. (2011). Розділ І, ст.2. (2-ге вид.). Харків: Право.
120. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. (Ред.). (1987). *Словарь русского языка: около 57000 слов*. (18-е изд. испр.). Москва: Русский язык.
121. Пітцик, М. В. (Ред.). (2010). *Місьцеве самоврядування в Україні в 2010 році*. Київ: Асоціація міст України.
122. Пітцик, М. В. (Ред.). (2011). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2011 рік*. Київ: Асоціація міст України.
123. Пітцик, М. В. (Ред.). (2012). *Стан місьцевого самоврядування України. 2012 рік*. Київ: Асоціація міст України.
124. Пітцик, М. В. (Ред.). (2013). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2013 рік*. Київ: Асоціація міст України.
125. Пітцик, М. В. (Ред.). (2014). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2014 рік*. Київ: Асоціація міст України.
126. Пітцик, М. В. (Ред.). (2015). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2015 рік*. Київ: Асоціація міст України.
127. Пітцик, М. В. (Ред.). (2016). *Місьцеве самоврядування в Україні. 2016 рік*. Київ: Асоціація міст України.

Офіційні електронні ресурси органів влади та місцевого самоврядування

128. «Децентралізація»: інформаційний портал. (2019, 19 грудня). *Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12009?page=3>

129. «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 13 січня). *Друга спільна заява голів громад та експертів щодо змін до Конституції в частині децентралізації*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12057>
130. «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 15 квітня). *Об'єднання громад: перелік громад*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/gromada>
131. «Децентралізація»: інформаційний портал. (2020, 5 червня). *Мінрегіон оприлюднив проекти майбутніх районів в Україні. Ще можливі зміни*. Відтворено з <https://decentralization.gov.ua/news/12513>
132. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. (2019, 23 жовтня). *Сергій Трофімов: Закріплення в Конституції реформи місцевого самоврядування створить можливості для зростання добробуту українців*. Відтворено з <https://www.president.gov.ua/news/sergij-trofimov-zakriplennya-v-konstituciyi-reformi-miscevog-57989>
133. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. (2020, 16 січня). *Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації*. Відтворено з <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>

ЛІТЕРАТУРА

Монографії

134. Андресюк, Б. (1997). *Місьцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи*. Київ: Інформаційно-видавничий центр «Стилос».
135. Бакуменко, В. Д., Гогіна, Л. М., Козюра, І. В., Кравченко, С. О., Кальниш, Ю. Г., Штика, Л. Г., (2005). *Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні*. Київ: Видавництво НАДУ.
136. Верменич, Я. В. (2003). *Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні*. Київ: Інститут історії України НАН України.

137. Верменич, Я. В. (2015). *Донбас як порубіжний регіон: територіальний вимір*. Київ: Інститут історії України НАН України.
138. Верменич, Я. В. (2018). *Феномен пограниччя: Крим і Донбас в долі України*. Київ: Інститут історії України НАН України.
139. Верменич, Я., Андрощук, О. (2014). *Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст.*. Київ: Інститут історії України НАН України.
140. Восленский, М. С. (1991). *Номенклатура: господствующий класс Советского Союза*. (1-е сов. изд.). Москва: ОКТЯБРЬ.
141. Гай-Нижник П. П. (2017). *Росія проти України (1990–2016 рр.): від політики шантажу і примусу до війни на поглинання та спроби знищення*. Київ: «МП Леся».
142. Гальчинський, А. С. (2011). *Лібералізм: уроки для України*. Київ: Либідь.
143. Гошовська, В. А., Лопушинський, І. П., Педченко, Н. С., Писаренко, В. П., Саханенко, С. Є., Толкованов, В. В. ... Ворона, П. В. (Ред.). (2016). *Місцева влада в країнах пострадянського простору: Монографія*. (Т. 1). Полтава: ПП Шевченко.
144. Деревінський, В. (2017). *В'ячеслав Чорновіл*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».
145. Заблоцький, В. В. (2013). *Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія*. Луганськ: ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка».
146. Камінська, Н.В. (2010). *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник*. Київ: КНТ.
147. Кармазіна, М. (Ред.). (2012). *Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.)*. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.
148. Ковбасюк, Ю. В. (Ред.). (2014). *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації*. Київ: НАДУ.

149. Котенко, Я. (2016). *Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад*. Київ: ІКЦ «Легальний статус».
150. Котигоренко, В., Калакура, О., Ковач, Л., Коцур, В., Кочан, Н., Макаренко, Н., Ніколаєць, Ю. (2014). *Донбас в етнополітичному вимірі*. Київ: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України.
151. Кравців, В. С. (Ред.). (2016). *Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування*. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України».
152. Кресіна, І. О. (Ред.), Береза, А. В., Вітман, К. М., Дівак, В. В., Їжа, М. М., Коваленко, А. А. ... Явір, В. А. (2011). *Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: Монографія*. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Логос.
153. Куйбіда, В. С., Куйбіда, М. С., Бабінова, О. О. (2008). *Міське самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії: монографія*. Хмельницький: Видавництво ХУУП.
154. Кульчицький, С. (2013). *Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі*. (Т. 3). Київ: Либідь.
155. Литвин, В. (2012). *Історія України: підручник*. Київ: Наукова думка.
156. Литвин, В. (Гол. ред.). (2008). *Політична система для України*. Київ: Ніка-Центр.
157. Литвин, В. (Ред.). (2007). *Україна: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст.* Київ: Парламентське видавництво.
158. Магда, Є. (2017). *Шостий. Спогади про майбутнє: розповідь про Президентів України*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».
159. Маффесолі, М. (2018). *Час племен. Занепад індивідуалізму у постмодерному суспільстві*. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія».
160. Плохій, С. (2019). *Остання імперія. Занепад і крах Радянського Союзу*. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля».
161. Попович, М. (2005). *Червоне століття*. Київ: АртЕк.

162. Слюсаренко, А. Г., Томенко, М. В. (Упоряд.). (1997). *Історія української Конституції*. Київ: Право.
163. Смолій, В. (Ред.), Буряк, Л., Верменич, Я., Винарчук, Т., Водотика, Т., Галенко, О., Головка, В. ... Ясь, О. (2014). *Схід і Південь України: час, простір, соціум: у 2-х томах*. (Т. 1). Київ: Інститут історії НАН України.
164. Солдатенко, В. (Кер. авт. кол.), Бевз, Т., Горбатенко, В., Кармазіна, М., Кучер, В., Любовець, О., Покровський, В. ... Яремчук, В. (2014). *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень.
165. Ткачук, А.Ф., Агранофф, Р., Браун, Т. (1997). *Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід*. Київ: «ЗАПОВІТ».
166. Федоренко, В. Л., Чернеженко, О. М. (2017). *Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні*. Київ: Видавництво Ліра-К.
167. Фергюсон, Н. (2018). *Площі та вежі. Соціальні зв'язки від масонів до фейсбуку*. Диса, К. (Пер. з англ.). [The Square and the Tower. Networks, Hierarchies and the Struggle for Global Power]. Київ: Наш формат.
168. Фукуяма, Ф. (2019). *Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Тарас Цимбал і Роман Корнута*. Київ: Наш формат.
169. Хантингтон, С. Ф. (2003). *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. Москва: РОССПЭН.
170. Шаповал, Ю. (2001). *Україна ХХ століття: Особи та події в контексті важкої історії*. Київ: Генеза.
171. Шемшученко, Ю. С. (2005). *Вибране*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка».
172. Яковенко, Н. М. (2007). *Вступ до історії*. Київ: Критика.
173. Kuzio, T. (1998). *Ukraine: State and nation Building*. London: Routledge.

Статті

174. Адамович, С. (2011). Соціально-економічна і політична криза в Україні на початку 90-х років ХХ ст. як фактор дезінтеграції держави. *Українознавчі студії*, 11-12, 234-241. Відтворено з <http://lib.pnu.edu.ua:8080/handle/123456789/6377>
175. Адамович, С. (2016). Всеукраїнські з'їзди депутатів всіх рівнів у 1991, 2004, 2008, 2014 рр. як засіб збереження влади проросійських панівних верств. *Вісник Прикарпатського університету: Історія*, 28, 47-51.
176. Бурін, О. (2014). Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні. *Державне управління, удосконалення та розвиток*, 9. Відтворено з <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=752>
177. Вобленко С. В. (1997). Местная власть: либо она есть, либо она советская. *Городское развитие*, 1, 13-20.
178. Гончарук, Н. (2009). Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*, 1, 11-16.
179. Деля, О. В. (2014). До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8
180. Кобута, С. (2010). Демократичні вибори в Україні 1990 року: особливості проведення та наслідки. *Вісник Прикарпатського університету. Історія*, 17, 35-45. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ist_2010_17_8
181. Колодій, А. (1998). Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні. *Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць*, 44-55.
182. Колодій, А. (2008). *Процес деліберації як складова демократичного врядування*. Матеріали науково-практичної конференції: «Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування», Львів, 4 квітня 2008 р. Львів: ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.
183. Костенок, І. (2012). Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі.

Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління, 4(12), 168-171.

184. Кругляк, Д. М. (2016). Дискусії щодо прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1996-1997 рр.). *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 111 (8), 89-92.
185. Кругляк, Д. М. (2016). Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у реформуванні муніципальної системи України. *Європейські історичні студії: науковий журнал*, 4, 6-18.
186. Кругляк, Д. М. (2017). Роль радянської номенклатури у переході від партійно-радянського до постсоціалістичного моноцентризму. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 126 (11), 123-126.
187. Кругляк, Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.
188. Кругляк, Д. М. (2019). Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 149 (10), 98-103.
189. Kuzio, T. (2001). Transition in Post – Communist States: Triple or Quadruple? *Politics*, 21 (3), 168-177.
190. Матвєєва, Л. Г. (2015). Транзитивне суспільство та транзитивна держава як категорії сучасного суспільствознавства. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2, 6-9.
191. Моїсеєнко, Д. (2014). «Перехідна держава» та «Постсоціалістична держава»: співвідношення понять. *Держава та регіони: право*, 1, 14-17.
192. Нікончук, А. М. (2011). Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і суспільство*, 6, 48-53.

193. Пухтинський, М. О. (Ред.). (2008). *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: збірник матеріалів та документів*. Київ: Атіка.
194. Стасюк, Ю. (2009). Чи маємо волю впроваджувати Європейську хартію місцевого самоврядування? *Віче*, 20, 12-14.
195. Чернишевич, О. В. (2015). Передумови становлення інституту президентства в Україні: історичний аспект. *Інтелігенція і влада. Серія: Історія*, 32, 329-342. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv_2015_32_26.
196. Шведа, Ю. (2010). *Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні*. Львів.
197. Ющенко, В. (2005). Ми починаємо нову сторінку української історії, вона буде прекрасною. *Народна творчість та етнографія*, 1, 4-6.
198. Яковлєв, А. (2012). Конституційний процес в Україні 1991–1996 років: ретроспективний погляд на проблему. *Вісник Академії правових наук України*, 4, 135-144. Відтворено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_4_14
199. Kruhliak, D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*, 6 (2), 25-31.

Матеріали конференцій, заходів, круглих столів

200. Комов, В. (2000). *Шляхи удосконалення правових засад місцевого самоврядування в Україні та її столиці – місті Києві*. Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київ: Бланк-Прес.
201. Кравченко, В. (2000). *Муніципальні фінанси і бюджетна система України*. Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю надання Києву магдебурзького права, Київ, 26-27 листопада 1999 р. Київ: Бланк-Прес.
202. Кругляк, Д. М. (2016). *Дискусії щодо ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 р. в Україні*. Матеріали XV міжнародної

- конференції: «Сучасні міждисциплінарні дослідження: історія, сьогодні, майбутнє», Київ, 30 червня 2016 р. Київ: Видавництво «Аграр Медіа Груп».
203. Кругляк, Д. М. (2018). *Деякі особливості дослідження розбудови місцевого самоврядування в Україні під час перехідного періоду (кін. 1980-х – 1990-ті рр.)*. Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції: «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій», Дніпро, 26-27 жовтня 2018 р. Дніпро: СПД «Охотнік».
204. Кругляк, Д. М. (2018). *Пріоритетні напрямки діяльності другої Галицької асамблеї (осінь 1991 р.)*. Матеріали XVI міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна – 2018: Історія», Київ, 13 березня 2020 року. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка.
205. Кругляк, Д. М. (2019). *Причини політизації системи місцевого самоврядування після місцевих виборів 2006 року в Україні*. Матеріали XIII міжнародної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки – 2019: Історія», Київ, 16-18 травня 2019 р. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка.

Дисертації

206. Гузь, Н. Г. (2016). *Співпраця України з Радою Європи (1991 – 2014 рр.): історичний аспект*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.
207. Заплетнюк, М. А. (2016). *Формування громадянського суспільства в Україні у 1990-х роках (історичний аспект)*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.
208. Шкабко, С. І. (2016). *Суспільно-політична та державна діяльність Леоніда Кучми (1975 – 2005 рр.)*. (Дис. канд. іст. наук). Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ.

Електронні джерела

209. *Децентралізація в Україні – теорія та практика*. [Відео файл]. (2017).
Відтворено 8 серпня, 2020 р., з https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:Prometheus+DC101+2017_T4. Prometheus.org.ua

ДОДАТОК А. СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України:

1. Кругляк, Д. М. (2017). Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 4 (135), 18-21.
2. Кругляк, Д. М. (2017). Роль радянської номенклатури у переході від партійно–радянського до постсоціалістичного моноцентризму. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 126 (11), 123-126.
3. Кругляк, Д. М. (2019). Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування як чинник формування національної моделі місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник»*, 149 (10), 98-103.

Статті у періодичних наукових виданнях інших держав, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку та/або Європейського Союзу, з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію здобувача:

4. Kruhliak, D. (2020). Socio-political prerequisites for reform of power decentralization in Ukraine (2010-2014). *Evropský filozofický a historický diskurz*», 6 (2), 25-31.

Матеріали наукових конференцій:

5. Кругляк, Д. М. (2019). *Причини політизації системи місцевого самоврядування після місцевих виборів 2006 року в Україні*. Матеріали XIII міжнародної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки

– 2019: Історія», Київ, 16-18 травня 2019 р. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 135-137.

6. Кругляк, Д. М. (2018). *Пріоритетні напрямки діяльності другої Галицької асамблеї (осінь 1991 р.)*. Матеріали XVI міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих учених «Шевченківська весна – 2018: Історія», Київ, 13 березня 2020 року. Київ: Історичний факультет КНУ імені Тараса Шевченка. – С. 200-203.

7. Кругляк, Д. М. (2018). *Деякі особливості дослідження розбудови місцевого самоврядування в Україні під час перехідного періоду (кін. 1980-х – 1990-ті рр.)*. Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції: «Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій», Дніпро, 26-27 жовтня 2018 р. Дніпро: СПД «Охотнік». – С. 120-121.