

Галина ЄВССЄВА

Придніпровська державна академія будівництва та архітектури

Геннадій КРИВЧИК

*Дніпровський національний університет залізничного транспорту
імені академіка В. Лазаряна*

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (1990 – 2010 рр.)

Аналізується розвиток місцевого самоврядування за період двадцятиліття після проголошення незалежності в контексті внутрішньої політики і змін форм державного правління в Україні. Розглядаються позитивні й негативні результати формування демократичної європейської моделі місцевого управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, ради народних депутатів, президент, прем'єр-міністр, адміністрація.

Від Революції гідності й донині в Україні здійснюються кроки щодо розвитку демократичних засад місцевого самоврядування, реалізується курс на децентралізацію управління країною. Акцент у цьому робиться на створення нових об'єднаних територіальних громад, які отримують нові повноваження щодо управління територіями, розпорядження фінансами, забезпечення економічного і соціально-культурного розвитку населених пунктів, задоволення потреб їх жителів. Цілком природно, що на шляху до цих змін є певні труднощі й небезпеки, головними з яких, очевидно, є розходження між словом і ділом, бюрократизація, невідповідність проголошених гасел реаліям життя, ігнорування думки людей. Тому дуже важливим і актуальним є вивчення як позитивної, так і негативної практики минулих років, пошук відповіді на запитання, чому попередні реформи місцевого самоврядування, спроби децентралізації влади й запровадження в Україні європейської моделі місцевого самоврядування виявилися не зовсім вдалим. Отже, актуальність теми – це, власне, актуальність самої проблеми запровадження в Україні європейської моделі місцевого управління, тобто моделі, основами якої є самоврядування й децентралізація управління.

Проблему становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні вивчали багато вітчизняних науковців. Так, можна виокремити праці О. Батанова, О. Бобровської, В. Вакуленка, П. Ворони, І. Дробота, О. Звіздай, Н. Камінської, В. Куйбіди, Ю. Куца, М. Пухтинського, В. Мамонової, Ю. Молодожен, В. Наконечного, С. Саханенка, С. Серьогіна, М. Сидор, Ю. Шарова та ін. Публікацій дуже багато, але дещо бракує системного погляду на процес формування місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті полягає в ретроспективному аналізі формування демократичної системи місцевого самоврядування в Україні на тлі загальнополітичних процесів у країні.

Основою державності, яка була створена більшовиками в 1917 р. і проіснувала до краху СРСР у 1991 р., офіційно вважалася система рад, нібито радам і належала влада в країні. Однак на практиці влада в Радянській Україні як у центрі, так і на місцях належала Комуністичній партії (РКП(б), ВКП(б), КПРС), її організаціям, в Україні – Компартії України. Більш того, реальним носієм влади завжди була компартійна номенклатура, а ради мали: 1) маскувати її диктатуру; 2) надавати легітимності її рішенням; 3) бути інструментом

здійснення економічної та соціально-культурної політики; 4) демонструвати одностайну підтримку «курсу партії» усіма верствами населення; 5) селекціонувати й готувати керівні кадри. У свою чергу, у самій радянській системі, по-перше, існувало жорстке підпорядкування від низових рад до верхівки влади, що було закріплено в Конституції СРСР 1977 р. і відповідно в Конституції УРСР 1978 р.; по-друге, повноваження були зосереджені не у депутатів, а у виконавчих комітетах, а ще більше в апараті радянських функціонерів, тобто у тієї самої партійної номенклатури. Отже, попри постійні твердження про народовладдя, насправді місцевого самоврядування в так званій країні Рад не існувало.

Процес формування місцевого самоврядування в Україні фактично розпочався лише в останні роки існування СРСР, зокрема після березневих виборів 1990 р. до Верховної Ради УРСР та місцевих рад, коли на політичну арену вийшли нові громадські формування, які внесли у виборчий процес принцип альтернативності. Депутати, обрані від опозиційних сил, не мали досвіду державного управління чи роботи в місцевих радах влади, однак прагнули впровадити демократичні норми роботи в діяльність рад. У Декларації про державний суверенітет (26 липня 1990 р.) зазначалося, що вся влада в Україні належить народові і здійснюється безпосередньо та через систему органів державної влади і місцевого самоврядування.

У жовтні 1990 р. Верховна Рада України під тиском національно-демократичних сил прийняла закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного закону) Української РСР», за яким із Конституції України вилучено ст. 6 про керівну і спрямовуючу роль КПРС у суспільно-політичному та державному житті й надано право політичним партіям, громадським організаціям і рухам через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах брати участь у розробленні і здійсненні політики в управлінні державними і громадськими справами [10, с. 391]. Тим самим був покладений край тотальному контролю партії за всіма сферами громадського життя. Натомість відбувається повернення до гасла «Уся влада Радам!», яке свого часу було висунуто, але спалюжено більшовиками.

У грудні 1990 р. прийнятий закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування», у якому надавалися великі повноваження місцевим радам, були визначені такі принципи їхньої діяльності, як: самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення, економічна і фінансова самостійність територій, самофінансування і самозабезпечення, реальна керованість територією тощо [4]. Це стало першим кроком до створення системи самоврядування в Україні.

У 1991 р. Україна, ставши на шлях державної незалежності й розпочавши розбудову власної державності, прагнула створити правові підвалини формування громадянського суспільства, утвердити засади захисту прав і свобод громадян, існування демократичних інститутів, формування системи місцевого самоврядування. Вітчизняне законодавство приводилося відповідно до світових і європейських норм, вимог демократичного суспільства. Водночас в умовах розбудови української держави український політикум змушений був дуже швидко позбавлятися пострадянського політичного романтизму і керуватися винятково прагматичною метою – зміцненням системи управління державою, що бачилося передусім як створення президентської владної вертикалі. Відображенням нової тенденції стали прийняті в березні 1992 р. закони України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцевого і регіонального самоврядування» [13] та «Про Представника Президента України» [14]. Відповідно

до цих та низки інших документів державні функції на місцях передано представникам Президента України, які стали виконувати функції глав державних адміністрацій в областях, містах Києві та Севастополі. Представники Президента здійснювали державну владу і контролювали органи місцевого самоврядування. Вони мали сприяти розвитку місцевого і регіонального самоврядування й одночасно контролювати діяльність органів місцевого самоврядування з питань додержання Конституції та законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої та виконавчої влади. Перед ними також несли відповідальність голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад. Відтак «районні та обласні ради, що діяли паралельно з адміністраціями, втратили організаційну, правову та матеріально-фінансову автономію і перетворилися на представницькі органи регіонального самоврядування без власних виконавчих та фінансово-економічних важелів управління в межах своїх територій» [6, с. 474]. Не тільки в пропагандистських, але й у наукових публікаціях чимало написано про те, що нібито повноваження представників президента схожі з повноваженнями префектів та комісара республіки у Франції, урядового комісара в Італії, що, на нашу думку, не відповідає дійсності, адже останні виконують переважно не управлінські, а церемоніальні та контролюючі функції. Отже, за формою це був крок до побудови європейської моделі місцевого управління, а за суттю відбулося повернення до радянської моделі, за якою ради мали декоративний характер. Тільки якщо раніше повноваження були зосереджені в партійних органах, то за вказаними документами – у представників президента та їх апаратів. Більше того, як це не дивно на перший погляд, партійні органи фактично були більш демократичними інституціями, ніж адміністрації, адже перші були виборчими органами, а другі – призначеними.

Певний крок назад був зроблений в умовах «перетягування канату» між Президентом Л. Кравчуком і прем'єр-міністром Л. Кучмою, якому, як виявилось, завжди не вистачало повноважень. У цій атмосфері 3 лютого 1994 р. був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [16]. Головною новацією закону стало право районних і обласних рад створювати власні виконавчі органи, які підпорядковувалися вже не Президенту України, а Кабінету Міністрів України та голові виконавчого комітету ради вищого рівня. Закон «Про Представників Президента» втратив чинність. Повноваження обласних, Київського, Севастопольського міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі міських державних адміністрацій були передані головам виконавчих комітетів відповідних рад.

Утім, ставши у 1994 р. Президентом України, Л. Кучма дуже швидко «відіграв назад». Він забув про те, що ще недавно вимагав для себе додаткових повноважень як для голови уряду. Він перетворився на палкого прихильника президентсько-парламентської форми правління. Уся його діяльність відтоді була спрямована на конституційне закріплення широких президентських повноважень. Конституційний процес в Україні перетворився на запеклу боротьбу між президентською й законодавчою гілками влади. У цій боротьбі президент та його команда використали всі можливі методи: так званий конституційний договір, погрози розпуску парламенту, спробу вирішити питання за допомогою всеукраїнського референдуму щодо ухвалення Конституції з надзвичайно широкими повноваженнями глави держави. Саме в цьому контексті можна розглядати укладений 8 червня 1995 р. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України [8, с. 6 – 28], відповідно до якого Президент України очолив систему органів державної виконавчої влади України; отримав право створювати, реорганізовувати й ліквідовувати міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади. За

цим договором за Президентом закріплено 24 повноваження [8, ст. 24], тоді як за Кабінетом Міністрів України – 12 повноважень [8, ст. 31]. Віднині головним стало збільшення своїх повноважень. Згідно з Конституційним договором відновлено систему місцевих державних адміністрацій в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах Києві та Севастополі. Органами місцевого самоврядування із власними виконками, що формувалися головами рад одноосібно, стали сільські, селищні та міські ради. Обласні, районні ради міст Києва і Севастополя визначалися лише як представницькі органи, утративши свої виконавчі комітети та більшу частину самоврядних повноважень на користь місцевих державних адміністрацій. При цьому головами обласних, Київського та Севастопольських міських і районних державних адміністрацій Президент України призначив осіб, обраних головами відповідних рад, тобто публічна влада на рівні областей і районів повністю концентрувалася в руках глави держави. Утворена конструкція була закріплена в Конституції України 1996 р.: «Голови державних адміністрацій призначаються на посади і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України»; «...при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади» [7, ст. 141].

Подальші зміни в системі державного управління відбувалися після прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) [11], «Про місцеві державні адміністрації» (1999) [12] та ін., суттю яких було подальше зосередження влади в руках глави держави. Однак після Помаранчевої революції відбувся певний перерозподіл владних повноважень між президентом і прем'єр-міністром. Так, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю закон «Про внесення змін до Конституції України», яким замість президентсько-парламентської форми правління була запроваджена парламентсько-президентська республіка. Відповідно змінився порядок призначення голів державних адміністрацій. Головну роль у їх формуванні мав виконувати не президент, а прем'єр-міністр. Однак на практиці цього не сталося. Президент В. А. Ющенко прагнув «перетягувати на себе ковдру» на всіх фронтах державного управління, не винятком було й регіональне управління. Якщо повноважень не вистачало де-юре, вони запроваджувалися де-факто, порушуючи Конституцію та діючи за принципом: «Владу не дають, її беруть». Утім, незалежно від того, хто призначав в Україні голів державних адміністрацій, їх повноваження були значно ширшими, ніж у європейських префектів, комісарів, воєвод, що суперечило Європейській хартії про місцеве самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала в 1997 р. [15].

З метою ще більшої централізації влади була здійснена спроба проведення адміністративної реформи. У липні 1997 р. Указом Президента України створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи [18]. У 1998 р. схвалена Концепція адміністративної реформи, яка передбачала укрупнення регіонів [9]. Однак підходи до змісту цієї реформи не були зафіксовані й постійно змінювалися. У 2004 р. Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-01, який передбачав реформування місцевого самоврядування. Цей законопроект одержав позитивну оцінку Конституційного Суду України й остаточно мав би бути затверджений конституційною більшістю Верховної Ради України. У законопроекті пропонувалося встановити три рівні адміністративно-територіального устрою: 1) регіони та міста регіонального значення; 2) райони та міста-райони; 3) громади, як у Польщі, яка ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів, тобто міст на правах повітів, 2 489 гмін. Базовою ланкою мали визнати громаду. Цей законопроект передбачав

право рад на створення виконавчих комітетів, до яких по суті переходили функції держадміністрацій.

Гостре протистояння в передвиборчій президентській кампанії між В. Януковичем і В. Ющенком спричинило Помаранчеву революцію. Одним зі шляхів виходу з політичної кризи стало прийняття пакету документів, серед яких були зміни до Конституції України. Сутність цих змін – повернення до парламентсько-президентської моделі. У новій редакції (2004 р.) Конституції України зберігалося положення, що голів адміністрацій призначає президент за поданням прем'єр-міністра. Однак у зв'язку з переходом до формування уряду парламентською більшістю й перетворенням президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську зміст положення змінювався б. Якщо до цього центральним у ньому було положення про призначення голів адміністрацій президентом, то в разі здійснення реформи центральним мало б стати положення «за поданням прем'єр-міністра».

Крім того, глава адміністрації мав би дещо менше повноважень і нагадував би фігури префекта в європейських країнах, який здійснює контроль за додержанням законності органами самоврядування. Очевидно, це не влаштовувало главу держави. Адміністрація Президента поширювала міф про те, що це нібито спричинить дезорганізацію механізму управління.

Однак майже від моменту опублікування проект зазнав серйозного спротиву. Науковці почали його критикувати через те, що він обмежує права і свободи громадян, зокрема право на самоврядування; що в разі його прийняття саме регіональні адміністрації будуть вирішувати питання про утворення певних громад, про їх об'єднання з іншими, залучення певного населеного пункту до складу відповідної «громади» чи навпаки його вилучення з іншої громади [3]. Значна частина сільського населення була збентежена тим, що адміністративно-територіальна реформа ускладнить їх можливість користуватися соціальними й культурними послугами: «На кожному селі не знайдеш фахівців (усі знають, як хороші спеціалісти спішають їхати в село – тільки медики он якого нароби́ли). І хто оплачуватиме їхню роботу». Тому «законопроект на рівні плінтусу», «реформа тільки для виправдання посади віце-прем'єр-міністра», «не ріжте мапу України» тощо [17]. Певну роль у непопулярності проекту відіграло й негативне сприйняття реформи в «українському П'ємонті, тобто на Галичині. Справа в тім, що історично склалося так, що саме на Західній Україні переважають малозаселені населені пункти. У результаті реформи деякі міста тут мали стати містечками, а то й селами, села не дотягували до рівня поселення, тому взагалі стають невідомо чим. Тому на зборах і слуханнях, що проводилися тут, часто лунали слова: „Реформа – це добре, але робіть її не в нашому селі”» [5].

У 2005 р. уряд Ю. Тимошенко спробував виправити ситуацію і розробив Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», у якій містився перелік заходів щодо усунення деяких недоліків адміністративно-територіальної реформи. Однак з відставкою Уряду у вересні 2005 р. активна діяльність щодо реформи на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася.

У президентських колах істотним недоліком реформи адміністративно-територіального устрою вважали те, що вона вимагає значного часу, коштів та організаційних зусиль. А головне – влада небезпідставно побоювалася, що демократична стихія може вийти за встановлені законом межі, а рішення місцевих рад вийдуть за межі своїх повноважень, що мало місце в країні. Зокрема, «у 2006 – 2008 рр. Керченська, Феодосійська, Севастопольська міські ради всупереч рішенням президента ухвалили рішення про заборону входження кораблів НАТО в їхні акваторії. ... Згодом Харківська обласна рада ухвалила рішення про те, що

територія області є вільною від НАТО. А Миколаївська обласна рада зверталася до Верховної Ради не допускати проведення багатонаціональних військових навчань „Сі Бріз – 2009», що суперечило євроатлантичному зовнішньополітичному курсу України [1]. Отже, хоча реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена, вона знову не розпочалася. Більше того, ухвалена концепція так і не була оприлюднена на сайті уряду. І по суті не стала чинним документом.

Протягом 2008 – 2010 рр. в Україні можна було спостерігати тенденцію до централізації і фактичне посилення президентської вертикалі влади. Це виявлялося, зокрема, у скасуванні розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації. Зі скасуванням у 2010 р. за рішенням Конституційного Суду України здійснених змін до Конституції все лише стало на свої місця. Розподіл коштів на підтримку регіонів перейшов у ручний режим на основі лояльності регіону правлячому режиму. За часів президентства В. Януковича тема підвищення ролі місцевого самоврядування в життєдіяльності країни взагалі вважалася не на часі. Ситуація, що склалася в місцевому самоврядуванні, цілком задовольняла тодішню владу. Але були й інші думки. Зокрема, міський голова м. Бровари Київської області В. Антоненко ремствував: «Жебрацькі місцеві бюджети, коматозний стан житлово-комунального господарства, віковічні конфлікти органів місцевого самоврядування з виконавчою владою і постійний тиск представників цієї влади на виборних керівників територіальних громад з метою задоволення своїх корпоративних амбіцій... Додайте сюди майже повну відсутність коштів для надання культурно-соціальних і комунальних послуг населенню» (цит. за [2]). Щоправда, ці слова були сказані у 2005 р., але в наступні роки у сфері самоврядування мало що змінилося.

Таким чином, спроби запровадження місцевого самоврядування за європейськими стандартами в період з 1990 р. до 2010 р. не увінчалися успіхом, що мало не тільки об'єктивні, але й суб'єктивні причини. У спадок від радянських часів нам дістався жорсткий централізм і невідповідність того, що декларується, що написано в Конституції та інших законах, тому, що є насправді. Цей спадок важко долався владою країни. Президентська влада не дуже воліла суттєво змінювати існуючу організацію на користь справжнього народовладдя. Крім того, незважаючи на те що були в Україні періоди, коли існувала парламентсько-президентська республіка (1991 – 1996; 2004 – 2010), фактично прем'єр-міністр ніколи не був першою особою в державі. Головні важелі управління належали президенту, який (незалежно від конкретної особи) прагнув посилити свої повноваження. У цьому, очевидно, є національна специфіка.

У подальших дослідженнях варто проаналізувати трансформацію самоврядування за останні п'ять років, прослідковуючи, чи відбулися зміни до справжнього народовладдя.

Список використаних джерел

1. Вірус безземелля та гібридна війна – Інтерв'ю з Анатолієм Ткачуком. – Режим доступу : decentralization.gov.ua/news/6329.
2. Дружбинский В. В последний момент произошли огромные сдвиги... / В. Дружбинский // Зеркало недели. – 2005. – 7 окт.
3. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси і мінуси / В. Журавський // Jurisprudentia : Інтернет-видання. – Режим доступу : www.laua.org.ua.
4. Закон про місцеве самоврядування України : наук.-практ. коментар / В. І. Батрименко, В. І. Борденюк, Г. В. Виноградова [та ін.]. – Київ : Книга, 1999. – 89 с.
5. І нашим, і вашим. – Режим доступу : vgolos.com.ua/slidami_romana_bezsmertnogo_104921.html.
6. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 2 / відп. ред. : Т. В. Мотренко,

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 1(40)

Theory and history of Public Administration

В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – Київ : Ніка-Центр, 2009. – 512 с.

7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Конструкційний 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 : укладений 8 черв. 1995 р. // Вісн. держ. служби. – 1995. – № 2. – С. 6 – 28.

9. Концепція адміністративної реформи. – Київ : Центр політико-правових реформ, [1998?]. – 61 с.

10. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР // Відом. Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 25. – Ст. 391.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

13. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР // Голос України. – 1992. – 24 квіт.

14. Про представника Президента України : Закон України від 5 берез. 1992 р. № 2167-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 2 – 4.

15. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

16. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

17. Слідами Романа Безсмертного // Вголос. – 2005. – 26 трав. – Режим доступу : vgolos.com.ua/slidamyi_romana_bezsmertnogo_104921.html.

18. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 7 лип. 1997 р. № 620 – 97 // Вісн. держ. служби. – 1997. – № 3. – С. 7 – 8.

List of references

1. Virus bezzemellia ta hibrydna viina – Interviu z Anatoliem Tkachukom. Retrieved from decentralization.gov.ua/news/6329 [in Ukrainian].

2. Druzhbinskiy V. V posledniy moment proizoshli ogromnyie sdvigi... *Zerkalo nedeli*. 2005, 7 okt. [in Russian].

3. Zhuravskiy V. Reforma mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini: pliusy i minusy. *Jurisprudencia : Internet-vydannia*. Retrieved from www.lauar.org.ua [in Ukrainian].

4. Batrymenko V. I., Bordeniuk V. I., Vynohradova H. V. [ta in.]. *Zakon pro mistseve samovriadiuvannia Ukrainy : nauk.-prakt. komentar*. Kyiv : Knyha, 1999, 89 p. [in Ukrainian].

5. I nashym, i vashym. Retrieved from vgolos.com.ua/slidamyi_romana_bezsmertnogo_104921.html [in Ukrainian].

6. Motrenko T. V., Smolii V. A., Kulchytskyi S. V. [ta in.]. *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini*. U 5 t. T. 2. Kyiv : Nika-Tsentr, 2009, 512 p. [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30, st. 141 [in Ukrainian].

8. Konstruktsiinyi dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriadiuvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy : ukladenyi 8 cherv. 1995 r. *Visn. derzh. sluzhby*. 1995, № 2, pp. 6 – 28 [in Ukrainian].

9. Kontseptsiiia administratyvnoi reformy. Kyiv : Tsentr polityko-pravovykh reform, [1998?], 61 p. [in Ukrainian].

10. Pro zminy i dopovnnennia Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainiskoi RSR. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR*. 1990, № 25, st. 391 [in Ukrainian].

11. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].

12. Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].
13. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainiskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia : Zakon URSR. *Holos Ukrainy*. 1992, 24 kvit [in Ukrainian].
14. Pro predstavnyka Prezydenta Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 5 berez. 1992 r. № 2167-XII. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992, № 23, st. 2 – 4 [in Ukrainian].
15. Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 15 lyp. 1997 r. № 452/97. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
16. Pro formuvannia mistsevykh orhaniv vlady i samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 3 liut. 1994 r. № 3917-XII. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1994, № 22, st. 144 [in Ukrainian].
17. Slidamy Romana Bezsmertnoho. *Vholos*. 2005, 26. trav. Retrieved from vgolos.com.ua/slidamyi_romana_bezsmertnogo_104921.html [in Ukrainian].
18. Pro derzhavnu komisiuu z provedennia v Ukraini administrativnoi reformy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 7 lyp. 1997 r. № 620 – 97. *Visn. derzh. sluzhby*. 1997, № 3, pp. 7 – 8 [in Ukrainian].

Halyna Yevsieieva, Hennadii Kryvchyk. Formation of a system of local government in Ukraine (1990 – 2010)

The scientific and practical problem of developing democratic foundations of local self-government is very important. This problem is devoted to many publications of Ukrainian scholars in the field of political science, public administration, and history. However, unfortunately, most of the works lack a critical view of the practice of domestic state-building. Also, the development of self-government is often depicted in isolation from the internal policy of the state, the struggle for power in it. The development of local self-government in the first decade after the proclamation of independence is considered in this article in the context of domestic policy and changes in the forms of government in Ukraine. It has been shown that many attempts to introduce an effective European model of local self-government were not particularly successful. The negative result had both objective and subjective reasons. First, the inheritance of the totalitarian regime of Ukraine remained rigid centralism, as well as the ineradic ability of what is written in the Constitution of the state, and that which is in reality. Secondly, the central government did not really like to get rid of its power in favor of the regional authorities, and therefore was not interested in the complete break-up of the Soviet model of relations with regional elites. In addition, despite the fact that there was a parliamentary presidential republic in Ukraine (1991 – 2004 – 2010), that is, formally, under the Constitution, the prime minister was considered the first person in the state; in reality, the main powers always belonged to the head of state. The Presidents of Ukraine (regardless of the particular surname) sought to increase these powers, which, obviously, was an dis a characteristic feature of Ukrainian political life.

Key words: administrative and territorial reform, local government, council of people's deputies, president, prime minister, administration.

Надійшла до редколегії 15.02.19