

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**В. М. Віліжінський**

**М. П. Попов**

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ  
НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ**

*Монографія*



**Одеса – 2016 – Odessa**

**УДК 352.075**  
**ББК 67.9(4Укр)301.011**  
**В 44**

Рекомендовано до друку  
Вченою радою ОРІДУ НАДУ при Президентіві України  
*Протокол № 200/2-4 від 11.02.2016 р.*

**Рецензенти:**

- Доровозюк С. І.** – ректор комунального вищого навчального закладу «Вінницька академія неперервної освіти», доктор історичних наук, професор.
- Куц Ю. О.** – завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХРІДУ НАДУ при Президентіві України; доктор наук з державного управління, професор.
- Петровський П. М.** – завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, доктор наук з державного управління, професор.

**Віліжінський В.М.**

**В 44** Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування : монографія / В. М. Віліжінський, М. П. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 182 с.  
ISBN 978-966-394-077-9

У монографії розглядаються теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування. Здійснено аналіз витоків управлінських особливостей та визначено їх поняття. Проаналізовано сучасний стан місцевого самоврядування в Україні крізь призму його вітчизняних проблем і досвіду європейських країн – як спільного історичного та сучасного підґрунтя розвитку національного врядування. Застосовано метод порівняльного аналізу при проведенні виокремлення національних традицій врядування та визначення їх регіональних особливостей. З урахуванням національних традицій врядування, їх територіальної специфіки розроблено Західноукраїнську та Наддніпрянську моделі місцевого самоврядування, що можуть бути впроваджені в окремих регіонах України.

**ББК**

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентіві України, 2016.  
© Віліжінський В. М., Попов М. П., 2016.

**ISBN 978-966-394-077-9**

## ЗМІСТ

ВСТУП	4
<b>РОЗДІЛ 1.</b>	
<b>НАЦІОНАЛЬНІ ТРАДИЦІЇ ВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИТОКИ, ПОНЯТТЯ ТА ПРОСТОРОВО-ЧАСОВІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ</b>	
1.1. Історико-філософські аспекти виникнення та концептуальна основа національних традицій врядування	9
1.2. Реалізація національних традицій врядування в історичних спробах вітчизняного державотворення	26
1.3. Громада як автентичне середовище творення (формування) національного врядування	39
Висновки до розділу 1	54
<b>РОЗДІЛ 2.</b>	
<b>СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ВРЯДУВАННЯ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМИ ТРАДИЦІЯМИ</b>	
2.1. Проблеми функціонування сучасної системи місцевого самоврядування	57
2.2. Історичний та сучасний досвід Європейських країн щодо становлення вітчизняних муніципальних систем та їхній вплив на формування місцевого самоврядування в Україні	69
2.3. Вплив пострадянської правової традиції на становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні	82
Висновки до розділу 2	95
<b>РОЗДІЛ 3.</b>	
<b>МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ</b>	
3.1. Виокремлення національних традицій врядування при розробці нових моделей місцевого самоврядування	97
3.2. Визначення якісних особливостей Західноукраїнської та Наддніпрянської традицій врядування в Україні	115
3.3. Розробка нових моделей місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування	128
Висновки до розділу 3	146
ВИСНОВКИ	149
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	157
ДОДАТКИ	173

## ВСТУП

Становлення інституту місцевого самоврядування із здобуттям Україною незалежності відбувалося на основі запозичень закордонного, зокрема європейського досвіду. Як відомо, ця управлінська традиція ґрунтується виключно на демократичних принципах і забезпечує оптимальне середовище реалізації локальних інтересів територіальних громад. Але з часом стало очевидним, що впровадження іноземних моделей управління є одним із факторів, що негативно позначився на становищі вітчизняного врядування, зокрема на дієвості інституту місцевого самоврядування. Це ілюструється втратою комунікативного каналу споконвічно сформованого взаємозв'язку між місцевою владою та громадою, високим ступенем інфантильності населення, номінальністю місцевого самоврядування, дублюванням повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, багаторічним «тупцюванням» муніципальної реформи і відсутністю механізмів виконання законодавчих норм.

Насамперед йдеться про неврахування специфіки національних традицій врядування та їх історично-територіальної неоднорідності. Адже споконвічна роз'єднаність українських земель, їх приналежність до конгломератів інших держав, тривале перебування в діапазоні управлінської доступності чужоземних адміністрацій та тотальна манкуртизація українського народу істотно вплинули на специфіку самотності вітчизняного врядування.

Сьогодні українські території, що колись були об'єктом іноземної експансії, мають власну субкультуру, прояви якої, незважаючи на багаторічну імперську та радянську присутність, можна спостерігати у різному сприйнятті дійсності, інших цінностях, специфіці алгоритму у задоволенні матеріальних і духовних потреб та в управлінні цими процесами.

Формалізація в одному нормативно-правовому акті усіх рівнів місцевого самоврядування за відсутності розподілу на міське та сільське самоврядування також істотно позначається на ефективності місцевих громад. Тому це призвело до ініціювання проведення реформи, передусім націленої на зміну характеру відносин місцевих органів влади з громадами та розширення повноважень регіонів. Однак реформування місцевого самоврядування сьогодні досить часто трактується як децентралізація влади. А це істотно дискримінує природне право громад на самоврядування.

Основою успішного становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування має бути цілком природний, невимушено виточений

віками, а отже, максимально зручний для соціуму управлінський зразок. Тому вирішення вищеназваної проблеми потребує її глибокого та всебічного обґрунтування і створення гнучкої системи місцевого самоврядування, що враховувала б національні традиції врядування українських полікультурних територій.

Дослідженням історико-філософської та етичної основи традицій демократичного врядування в історії українського державотворення займалися: В.М. Князев, Т.Е. Василевська, М.Т. Степико, С.В. Савченко, Н.С. Бондаренко, С. Наливайко, Д. Наливайко, Ф.В. Даминдарова, О. Олійник, І.М. Кривко. Для обґрунтування теоретичних засад дослідження національних традицій врядування визначальними є також праці О. Донченко, Ю. Романенко, В.Б. Антоновича, М. Аркаса, Д.І. Багалія, І.Я. Франка, В. Винниченка, М.С. Грушевського, Д.І. Дорошенка, М. Драгоманова, І. Крип'якевича, В. Солдатенка, М. Костомарова, П. І. Надолішного, З. В. Балабаєвої, В. Шандри., А. В. Бондаревського, В. Шевчука, Ю. Липи, Д. Наливайка, О. Шиби, В. Липинського, Д.І. Яворницького, А.Ф. Колодія. Проблеми місцевого самоврядування та територіальних громад стали об'єктом дослідження у М. Іванишева, М.В. Довнар-Запольського, І. Линиченка, П.Ф. Гуралю, І.О. Дробота, М.С. Смаровайла, Р.М. Зварича, Ю.Б. Молодожен, Л. Муркович., В.М. Олуйка, С.Є. Саханенка, М.М. Іжі, О.Д. Лазора, В.А. Григор'єва, В.С. Куйбіди, В. Пархоменка, Р. Шинкаренка, М.О. Пухтинського, О.В. Власенка, О.С. Батанова, М.О. Баймуратова, Ю.М. Михайлюка.

Визначаючи мету дослідження, автори хотіли теоретично обґрунтувати нові моделі системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування.

Працюючи над джерельною базою, було здійснено спробу розв'язати наступні завдання: дослідити науково-теоретичні засади національних традицій врядування та проаналізувати історичні етапи розвитку місцевого самоврядування на теренах сучасної України у контексті національних особливостей; визначити роль і місце територіальної громади у формуванні національних традицій врядування; виявити основні недоліки сучасної системи місцевого самоврядування, що виникли через неврахування (ігнорування) національних традицій врядування та регіональних особливостей; вивчити історичний та сучасний досвід Європейських країн щодо становлення вітчизняних муніципальних систем та їхній вплив на формування місцевого самоврядування в Україні; розкрити вплив пострадянської правової традиції на становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні; виокремити національні традиції

врядування та визначити їх територіальні особливості; запропонувати нові моделі системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування.

*Об'єктом* запропонованого до вашої уваги дослідження є вплив національних традицій врядування на реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

*Предметом* даної монографії вибрано напрямки реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування.

В дослідженні використано історичний, дедуктивний і метод абстрагування, а також метод порівняльного аналізу, за яким відсутні сучасні вітчизняні розробки щодо специфіки його використання в науці з державного управління.

Історичний метод використано для проведення ретроспективного аналізу витоків національних традицій врядування, їх теоретичного обґрунтування в аспекті автентичного управлінського праобразу. Також це дало можливість розкрити природу територіальної громади та дослідити історичну динаміку національних управлінських особливостей.

Застосування дедуктивного методу дало змогу виявити фактори, що вплинули на нищення національних традицій врядування та їх відродження, дослідити особливості розвитку інституту місцевого самоврядування за роки незалежності та визначити низку країн, історичний та сучасний досвід місцевого самоврядування яких розглядається в рамках дослідження.

Кількісне абстрагування дозволило визначити внутрішні та зовнішні компоненти автентичної української громади, принципи її територіального формування та дослідити сутність і походження сучасних проблем місцевого самоврядування.

Метод порівняльного аналізу дав змогу виокремити, тобто отримати в чистому вигляді національні традиції врядування у порівнянні із чужими, привнесеними колись в українські землі управлінськими особливостями; визначити їх регіональні особливості та змодельовати нову систему місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування.

Основні наукові розробки доведені до рівня конкретних пропозицій щодо покращення взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та громадою, налагодження відповідного комунікативного поля, що має різнобічний формат в залежності від напрямку історично

сформованих особливостей управління та згуртування територіальних громад.

Матеріали монографії можуть бути використані при реформуванні системи місцевого самоврядування, у педагогічній діяльності – проведенні занять з історичної та державно-управлінської проблематики.

Слова вдячності науково-педагогічним працівникам кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та рецензентам.

Автори: Віліжінський В. М. (Вступ, 1.1, 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, Висновки), Попов М. П. (Вступ, 2.1, 2.3, Висновки).





## РОЗДІЛ 1.

# НАЦІОНАЛЬНІ ТРАДИЦІЇ ВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИТОКИ, ПОНЯТТЯ ТА ПРОСТОРОВО-ЧАСОВІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ



*1.1. Історико-філософські аспекти виникнення та концептуальна основа національних традицій врядування*

*1.2. Реалізація національних традицій врядування в історичних спробах вітчизняного державотворення*

*1.3. Громада як автентичне середовище творення (формування) національного врядування*

### **1.1. Історико-філософські аспекти виникнення та концептуальна основа національних традицій врядування**

Витоки українського національного духу сягають прадавніх вікових глибин, що вже за давньоруських часів сформував власну традицію життєвої практики. Вироблена та відшліфована часом манера вирішувати важливі та дрібні справи, шукати вихід із мало не щоденних життєвих пасток, організувати свій добробут якнайкращим чином, враховуючи при цьому кліматичні, ландшафтні та рельєфні особливості, багатство флори і фауни, стрімко виокремила український народ із східнослов'янського конгломерату. Досить влучно це проілюстрував Михайло Грушевський: «Ми пройшли свою путь великої боротьби за волю й рівність, котрої не знали всі «народності руські». В ній ми остаточно сформувалися в український народ, а теперішні події (українська національна революція 1917-1920 рр.) закінчують його перетворення в українську націю» [40, с.154].

Процес творення української нації безумовно ґрунтувався на унікальності особливостей суспільної самоорганізації, що, власне, й склали своєрідну автентичну систему управлінської практики. Проблему витоків якої неодноразово порушували багато представників вітчизняної історико-філософської думки, а саме: Г.С. Сковорода [151], М.С. Грушевський [39–40], Д.І. Дорошенко [50], В.Б. Антонович [4], І.Я. Франко [169], Ю. Липа [100–101], М. Аркас [6], Д.І. Багалій [9], С. Наливайко [119], Д. Наливайко [118], В. Шевчук [175], С.В. Савченко [147], М.Т. Степико [161], П.І. Надолішній [116], О. Донченко, Ю. Романенко [49], Н.С. Бондаренко [22], А.О. Гошко [32], О. Шиба [176], О.В. Ясь [179], С.С. Павлов [130], А.Ф. Колодій [80] та ін.

Визріванню давньослов'янської культурної традиції, що перебувала на достатньо високому рівні свого розвитку передували культури інших народів та рас. Вони пережили давній період початкового розвитку, що сягає часів палеоліту. Подальше їх співіснування із слов'янськими племенами призвело до злиття в єдину націю. Рівень культурного розвитку такого конгломерату був значним: вони розумілися на металах, вміли обробляти землю, займалися скотарством, а про існування певної суспільної організації – свідчить наявність громадських інституцій [39, с. 66].

На думку вітчизняного історика С. Наливайка, давньоукраїнські території тісно пов'язані із найдавнішими народами світу – єгиптянами, етрусками, шумерами, урартійцями, зіскоками, пелагами, хетами. Вчений вважає, що саме землі на північ від Чорного моря відігравали особливу роль в міфологічних уявленнях численних давніх народів. Історично склалося так, що території навколо Чорного моря були тісно взаємопов'язані від епохи бронзи (IV ст. до н.е.) і до середніх віків. Звідси можна припустити, що формування українського етносу відбувалося під впливом багатьох народів Малої Азії, Передкавказзя та Балкан [175, с. 583–584]. Хоча сьогодні ми спостерігаємо українську спільність як окрему етнічну одиницю для формування якої було створене унікальне природне середовище.

Утворена спільність, проживаючи в певних просторово-культурних межах, володіла відповідним досвідом організації суспільного життя. Такий досвід тягнув за собою формування практичних нашарувань, що із кожним застосуванням відточувалися і все глибше відкладалися у суспільній пам'яті. І навіть, незважаючи на тривалий іноземний вплив на формування вітчизняної управлінської традиції, все ж зберігся певною мірою український етнокультурний моноліт. Так,

збереження єдності української автохтонної цивілізації, а також культури врядування, стало можливим тільки за умови наявності каналів інфраетнічної комунікації.

Спосіб обміну життєво-практичним досвідом був обумовлений оточуючим середовищем. «Важливим чинником української ментальної етнокультури, на думку В. Скребеця, стали народні традиції природно-натурального походження, норми поведінки, цінності, ідеї, а також звичаї, обряди, ритуали...» [32, с. 20]. Тому, аналізуючи природу національних традицій врядування варто звернутися до теорії географічного посибілізму, що розглядає географічне середовище як чинник, що обмежує і змінює діяльність людей [136]. Ми вважаємо, що саме природно-географічні умови є визначальними при формуванні психіки українського соціуму та її головного, подекди латентного результату – традицій врядування [рис. 1.1]. Адже на думку вітчизняних дослідників О. Донченко та Ю. Романенка, соціетальна психіка – це продукт історико-культурного шляху даного соціуму, який утілює, зокрема, кліматичні, географічні ландшафтні умови життя народів, що проживали на даній території, традиційні форми задоволення їхніх основних потреб, взірці діяльності та поведінки в цих умовах, установки на ті чи інші реакції, ті чи інші мисленнєві чи духовні спрямування [49, с. 74].

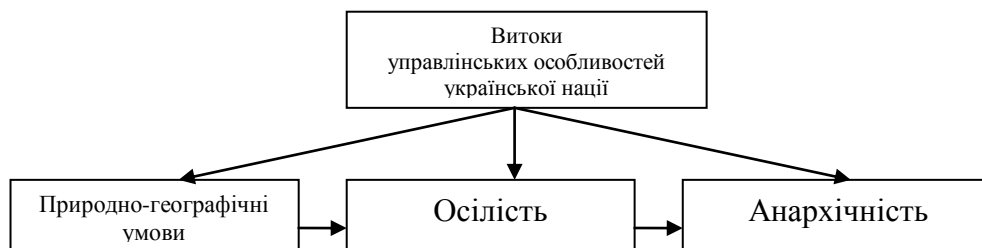


Рис. 1.1 Першоджерела національних традицій врядування.

Похідною від природно-географічних умов першоосновою формування національних традицій врядування мала стати певна реальність [164, с. 24], що обов'язково носила б матеріальний початок, пошуком якого були ще зайняті мілетські мудреці. Вони вбачали його в різних природних стихіях, Осіле ж праукраїнське плем'я завжди поралося біля землі, що годувала його, надавала сили та вправності, ніколи не вводила в оману і була постійним джерелом здоров'я та достатку. Українці шукали захисту в землі, мало втручаючись у природу, намагалися не зашкодити найродючішим чорноземам. І саме оця стала взаємодія виплекала ментальність українського господаря-хлібороба.

Земля українцями сприймалася не просто як простір та територія з родючим ґрунтом, а як – життєдайна основа буття, що стала запорукою всебічної безпеки, слугувала надійним дороговказом та мірилом справедливості. Не дарма, неспростовно вірним залишаються слова українського історика Ключевського: «сила, яка держить у своїх руках колиску кожного народу, це – природа його землі» [50, с. 27].

Наступною складовою природно-географічних умов є ріки. Територія України пронизана цілою системою великих та малих рік, що мали великий вплив на життя українського народу [50, с. 28]. Про значення річок пише Ю. Липа: «Вони (ріки) об'єднують населення і його оселі як найважливіші засоби комунікації. Особливо важливі великі, спокійні, долинні ріки». Липа також ілюструє власну думку словами першого антропогеографа Ф. Ратцеля, який теж свого часу звернув на це увагу: «Ріка для мешканців обох її берегів є засабом найдогіднішої комунікації. Недарма донині китайці звать *шоси* (їздовий шлях) «сухими дорогами» в протиставленні до ідеальної дороги – ріки» [101, с. 46]. А по берегах малих річок також відбувалося заселення, адже на них зводилися греблі й встановлювалися млини [9, с. 17].

Сутнісне значення природи для суспільства можливо пояснити через догми просвітницької філософії, де вона виступає визначальною категорією і ставиться на один рівень із розумом. Органічним складником природи виступає «людська природа». В ренесансному гуманізмі, розуміння природи як суцільно розумної і благородної сили, зводиться до того, що її закони і веління ведуть людей до щастя і досконалості. Пануюче зло виступає нічим іншим як наслідком відхилення суспільства від природи. Ще свого часу Руссо зробив висновок, що з метою подолання суспільного зла та морального ґанджу, люди мають повернутися до природи й жити за її законами та веліннями [118, с. 323]. Наші пращури розуміли це і жили з природою в повній гармонії та за її законами. Тому їх стосунки швидше нагадували партнерські взаємовідносини, що ґрунтуються на основі особистої свободи, рівності та справедливості. Ці категорії глибоко засіли у свідомості українців, склали основу їхнього буття та сформуvalи відповідний управлінський устрій.

Під впливом природно-географічних умов сформувалася етнічна особливість існування українців – *осілість*. Досить чітко вона простежується у Д. Дорошенка, який назвав український народ автохтоном на своїй землі і здобув її ще на початках свого розселення у Східній Європі. Українці заселяли порожні території, тобто нікого не проганяючи, виступали мирними колонізаторами [50, с. 27]. Тому очевидно, що наші

пращури створили власну систему цінностей, адже запозичувати відповідні ідеали не було в кого.

Осілість проявляється в українця через надзвичайну прив'язаність до власного краю. Він розлучається із власною домівкою тільки в крайнощах і необхідність відрядження на чужину з метою заробітку для нього є справжнім лихом [4, с. 148]. На відміну від європейців, характер українців глибоко родинний. Це – дім, «своя хата», де – «своя правда». Саме хата в наших предків виступає ідеалом патріотизму. В козацьких думах розповідається не про бундючну, містичну країну, а про «тихі води, ясні зорі», де – край веселий. Образ просторої та великої хати змальовують Шевченко з Кулішем та галицькі будителі [101, с. 162-163]. Вона є дітищем визрівання цілого народу, кузнею національної свідомості. Саме хату Ю. Липа пропонує прийняти за формулу найглибшого українського патріотизму: «Де злагода в сімействі, де мир і тишина, щасливі там люди, блаженна сторона». Він вважає, що дім це – те місце, де людина є людиною, для українця – це осередок людства, адже його справжнє життя починається тільки після повернення «додому» [101, с. 163]. Та чи може жити українець без власного дому та землі, від якої ще за довго до часів билинного Муромця черпав свої сили?

Фактор осілості як етнічна особливість теж безперечно вплинув на формування національного характеру української спільноти, адже він в умовах реалій життєвої практики інтегрував українців у своєрідне матеріально-ціннісне середовище – громаду. Осілість означала постійний контакт із землею, освоєння особливостей території, налагодження стійкого комунікативного зв'язку із природою, тобто, на основі формування поля культурно-цивілізаційної концентрації – створюється всебічна безпека проживаючих. А тривале перебування на одній землі і відсутність вільних територій породжували почуття дбайливості і сформували, як вже зазначалося, споконвічних українських господарів-хліборобів.

Осілі племена давньоруської доби, утверджене козацтво на території Середнього Подніпров'я будували своє життя на потужній фундаментальній основі, що передбачала довговічне існування на певній території. За таких умов рішення мали бути виваженими та колегіальними, адже в іншому випадку це позначилося б на їх ефективності. Тому детальне обговорення проблеми з подальшим колективним її вирішенням породило вічеву форму врядування, що збереглася у формі козацької ради.

Наступним витокком національних традицій врядування була *анархічність*. Ця риса виробилася на основі двох попередніх особливостей формування української нації – природно-географічних умов та осілості. Анархічність виступала станом національної душі, як прояв свободолюбства та самокерованності в межах громади. Анархічність виступала мірилом прагнення до свободи, комфортного та вільного існування у власному мікросвіті, постійно відчуваючи потребу реалізації основної мети анархізму – звільнення особистості від впливу всіх різновидів суспільної влади [1].

Ще давньогрецький історик Геродот свого часу помітив значення свободи для суспільства. Він називав рівність дорогоцінним надбанням народу, а свою думку проілюстрував прикладом афінян, які перебуваючи під владою тиранів, не могли подолати своїх сусідів, і тільки після звільнення зайняли передове положення. Геродот пояснює, що мешканці Афін не хотіли боротися як раби і тому здобувши свободу, стали прагнути до власного благополуччя [112, с. 68]. Саме свобода перетворила афінян у повноцінне суспільство, що й досі дивує увесь світ своїми культурними надбаннями.

Тому саме рівень наявності свободи визначає поведінку суспільства. У своєму соціально-утопічному трактаті «Політія королівства Польського», С. Оріховський стверджує: «...людина може реалізувати свою людську суть завдяки свободі, тоді вона «правдива людина»; свобода особистості виникає з природного права...» [73, с. 47]. Вона окрилює людину, дає належний потенціал її розвитку, змушує приймати самостійні рішення.

Так, вивчаючи духовно-ціннісну сутність Києва в процесі його історичного розвитку Ю. Липа помічає, що «препишне і глибоке почуття свободи, волі» залягає в глибинах великої культури міста. І лише на такому ґрунті, на думку автора, можна переймати найбільші обов'язки, ставити перед собою матеріальні та духовні завдання, невпинно досягати задуманого [100, с. 296]. Отже, за наявності свободи як людина, так і ціле суспільство, розкриваючи власні можливості, може відповідати за свої дії.

За таких умов сформувався національний характер українців. Як вже зазначалося, протягом всієї історії український народ набув властивих собі рис, що відображаються у двох аспектах – *емоційному* та *практичному*, де останній залежить від першого [рис.1.2].

Вітчизняний історик В.Б. Антонович так характеризував українців: «В родині русина (українця) вражає нас невелика чисельність її:

при великій нервовій *чулості* і *вразливості* життя щоденне надає багато матеріалу до суперечок, клопоту і сварок. Русин пильнує стояти даліше від гріха, а через те, як тільки трапляються перші сприяючі обставини, сім'я русина ділиться і розходиться» [4, с. 96]. Тому відносин між українцями лежить в основі не чисельних сімей та сільських громад, де прийняття рішення зводиться до солідарного розподілу.

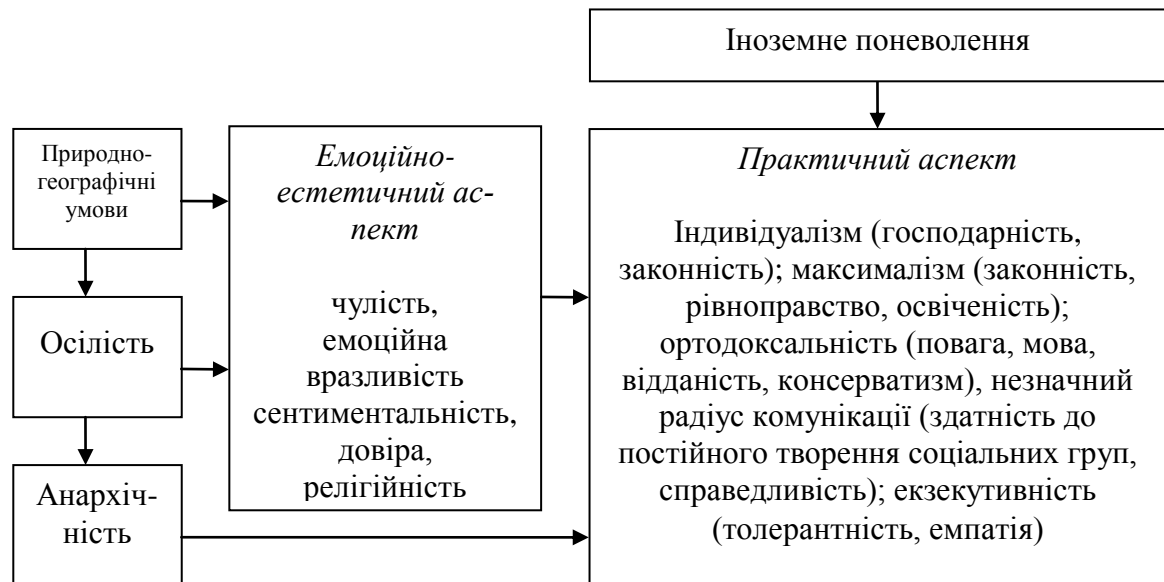


Рис. 1.2 Національний характер українців.

В українців можна спостерігати посередність (середину) у всіх проявах та категоричності життя. Вони братаються досить повільно і їхня дружба ніколи не перевищує зайвої інтимності, ворожнеча ніколи не буває лютою, проте на довго затягується. Русин-українець не прагне завдати фізичного болю супротивникові [4, с. 96]. Все це доводить наявність у представників української нації емоційної толерантності.

Українці сентиментальні. За Антоновичем, їх природа зводиться до переваги почуття над практичним розумом, вони сильно прив'язуються до оточуючих його реалій і таке почуття сильніше за власну вигоду. Найвище за усе русин-українець ставить власну свободу та повагу до себе, погано терпить авторитет влади навіть своєї родини, особиста образа сприймається дуже чутливо і довго пам'ятається [4, с. 148].

Невід'ємною національною чеснотою українців є *довіра*. Саме вона виступила отим інтегруючим чинником, «липким матеріалом» людського характеру, що будувалася не тільки на родинних відносинах. Як стверджує М. Грушевський: «Коли широкі роди розбилися, ослабили

старі зв'язки, на місце кровного споріднення все більшого значення стало набувати сусідство, близькість не походження, а мешкання. Сім'ї, які мешкали разом, хоч би й були не одного роду, не одного походження, порішували: вести всякі справи, що займали всю околицю, за спільною радою «віча» «старців», себто старших з усіх сімей...» [32, с. 148].

Властивою українцям рисою була також *релігійність*, що ґрунтується на великій набожності нації. У своїй праці «Книга буття українського народу», М. Костомаров писав «...і всякий чужинець, заїхавши в Україну, що ні в одній стороні на світі так щиро не моляться богу, ніде муж не любив так своєї жони, а діти своїх родителів...» [144, с. 18]. Віра для українця живе чуттям інтимним, а останнє виступає великим теплом і щирістю. Унікальною особливістю є також повага до інших вірувань [4, с. 97]. Також суспільна схильність українців до віри та релігії не одноразово простежується ще в язичництві, яке до сьогодні існує в численних християнських обрядах, ідеали якого так палко боронила козацька верства.

Як зазначає Н. Полонська-Василенко, стародавні соборні традиції християнської Церкви знайшли ґрунт для себе в народоправному вічевому укладі староруського життя й опісля піддержані були конституційними засадами та звичаями Речі Посполитої. Але в умовах зростання католицької пропаганди православне населення більше ніж за часів Княжої доби, стало шанувати свою церкву [135, с. 52-54]. На поч. XVII ст. на захист православ'я окрім братств – стає козацтво. Але все ж цілком очевидним є поширення католицизму та уніатства в Галицьких землях, що з 1366 року перебували під владою Польщі.

Складові емоційного аспекту, сформовані під впливом природно-географічних умов, разом із іноземним поневоленням українською народом, лягли в основу практичного аспекту національного характеру українців.

Першочергово варто виокремити *індивідуалізм* – притаманну українцям рису. Дослідники О. Донченко та Ю. Романенко визначають його як індивідуалізм розмежування інтересів і поступок, самозамкненості та ізольованості. Український індивідуалізм є індивідуалізмом втечі, елементарного біологічного виживання, самодостатньої тварини [49, с. 209]. Але не варто розглядати український індивідуалізм як явище замкненого та відстороненого змісту, адже звідси походить унікальна риса, притаманна українцям – *господарність*. Вона, зокрема, надійно закріпилася в національному характері і знайшла свої прояви особливо серед українського селянства та козацтва, яке будуючи зимівники проявляло власну вдачу. Їх дбайливе ставлення до власного господарства



супроводжувалося турботами про природу. Ніхто з козаків не міг отримати від коша дозвіл на заснування власного зимівника, доки письмово не зобов'язувався дотримуватися сівозміни на полі та зберігати і примножувати навколишній ліс [147, с. 18]. Саме бережливе ставлення українців до землі сприяло формуванню стереотипу *законності*. В життєво-практичному розрізі людська свобода не має покидати певних узвичаєних меж. Ідеал звичаю та законності українців змальовує Себастьян Кленович у своїй поемі «Роксоланія» від 1584 року. Він підкреслює, що «на Русі зберігають закони і звичаї предків», а самі руси «далі ідуть шляхом дідів та батьків» а ще «бездоганно віру свою бережуть» [175, с. 109].

Саме законність наштовхує на ще одну рису національного характеру українців – *максималізм*. Свого часу Ю. Липа підкреслював: «Законність усього, що робиться, – це і є підстава асоціативного думання українця, і чим ближчий він до своєї крові, тим сильніша в нім ця потреба законності, справедливості, що регулює відносини українських людей на підставі їх власної традиції і звичаїв. Підлягання цій традиції – це вже заорука продуктивності і групи, і одиниці. Кара, яка виходить з рамени (від імені) цієї групи, це не знущання, лишень вказівка, що проступник переступив звичай» [101, с. 177-178]. Культ звичаїв та законів набуває свого прояву також і в інших цінностях. За В.Б. Антоновичем, українці мають ще ідеал *правди*, правдивості, громадського *рівноправства*. Він втілюється у стародавньому вічі, козацькій раді та Запорозькій Січі, де всі мали рівність.

Рівноправство сприяло розвитку високого рівня *освіченості* серед українського населення. Як зазначають дослідники В. Бокань, та Л. Польовий, українська громадськість XVI-XVII ст. у порівнянні із Московією та навіть з деякими європейськими країнами, знаходилася на достатньо високому рівні освітнього та культурного розвитку [20, с. 86]. В кожному селі і при кожній церкві була своя школа, де викладали та вчили читати і писати дяки, які були випускниками Київської академії і українських семінарій. На той час освіту в Україні давали Чернігівські і Харківські колегіуми та семінарії. Вищу ж освіту можна було отримати у Київській академії [6, с. 328]. З середини XVII ст. українська інтелігенція стає потенційним культурно-освітнім донором для Московської держави. За таких умов в середині українського соціуму не могли визрівати тоталітарні режими, націоналістичні та чорносотенні рухи, що зазвичай опиралися на варварські елементи [112, с. 32].

Максималізм українців також проявляється у довершеності розподілу між українським та іноземним, чужим. Тому специфіку їх етнічної автентичності як і інших народів можна відродно пояснити словами філософа Сковороди: «...ты к сему родился затем, что иные к иному; а они рождены к другому потому, что ты к сему...» [151, с. 436]. Очевидно цими словами розуміється споконвічна приналежність українців до землеробської діяльності. Проте, більш ґрунтовну відповідь стосовно твердження мандрівного філософа дав І. Вишенський, який вбачав ідеал політичного устрою у суспільстві, заснованому на соціальній рівності та об'єднаному в громади [175, с. 35].

На цьому ґрунті визріває ще одна риса в українців – *ортодоксальність*. Вона проявляється в неухильному, твердому дотриманні певних переконань. Першочергово це *повага*. Насамперед йдеться про повагу до людини та її гідності. В Київській Русі за прояв неповаги до людської гідності було встановлено значно більше покарання, а ніж за тілесні ушкодження. Так, за відрубаний палець сплачували лише три гривні, а за відірвані вуса – дванадцять гривень або побиття кийком чи іншим предметом. А значно пізніше, у козацьких спогадах XVII ст. подано опис того, що українські козаки та гайдамаки перед атакою салютували супротивникові [32, с. 26]. Зберігаючи, таким чином, власну гідність та проявляючи повагу до ворога.

Дотримання ортодоксальності в етизмі споглядаємо у мові. На думку М. Степико, вагомим фактором консолідації українців, особливо в межах їх громади була *мова*. В них побутувала традиція ввічливого звертання до старших та батьків на «Ви», а також в особистісному інформуванні конкретних осіб у третій особі множини: «Мати казали, що дядько приходили» [161, с. 124]. Саме такий чинник був уособленням морально-етичних цінностей, він зобов'язував до взаємної поваги, зближував кругозір окремих людей, формуючи спільний світ ідеалів як основу їх ціннісної самодостатності.

Починаючи з козацьких мас українці набули ще рису *відданості*. Вони були відданими своїм законним правителям, яким дозволили керувати собою. Історичним прикладом виступають події поч. XVIII ст., коли український народ не підтримав гетьмана Мазепу і цим самим підтвердив вірність російському цареві, якому ще у січні 1654 року присягнув на вірність. Тоді спрацювали патерналістські прагнення українців, які захищали традиції врядування. Адже гетьман І. Мазепа, за В. Антоновичем, «цілком не зважав на демократичні ідеали народної маси, не дбав про прихильність її, а силувався привабити до себе стар-

шину», він думав «зорганізувати Україну на зразок сусідніх держав, а там скрізь він бачив монарха й аристократію, що підпирає того монарха, а останній надає їй усякі привілеї, аби утримати її при собі» [18]. Маючи монарші амбіції, гетьман не врахував в українців рис національного патерналізму. Адже українська спільнота ще з часів Б. Хмельницького вірила у рівноправний союз з Московією.

Становлення української культурної традиції відбувалося в умовах розірвання природних взаємозв'язків Східної України та Європейського світу [161, с. 51]. Це пояснюється втратою української державності і розвитку гнобительської політики панівних держав. Саме тому, ще в кінці XVI ст. серед української інтелігенції зароджується ідея дотримання сталості в процесі націєтворення, адже, де не виконуються заповіді батьків (під якими слід розуміти звичаї та традиції, насамперед, щодо організації суспільного устрою) та сповідаються чужі правила – відбувалося виродження народу. Свої філософські роздуми Іпатій Потій та Костянтин Острозький ілюстрували унією (йдеться про Брестську церковну унію 1569 року), в якій вбачають розкол національного цілого, а Клирик Острозький застерігав про величезну небезпеку щодо «закладення будови на чужому фундаменті» [175, с. 113]. Отже, консерватизм національних традицій спостерігається як складова процесу національного самоусвідомлення, підвалина українського націєтворення.

Особливо консерватизм української нації уособлювало козацтво. Це була ота стійка та довговмираюча сила, що змогла акумулювати й передати у спадок самоврядні традиції українського народу, який разом із відродженням української державності зберіг національну самобутність.

Окремою рисою національного характеру українців був *незначний радіус комунікації*. Це ілюструється здатністю до постійного творення соціальних груп. Відповідно до своєї етнічної природи, українець є категоричним противником будь-якого насильства й при цьому має здатність створювати громадські організації, що засновані на взаємній згоді та гідності їх членів. Кожна із цих груп (освітніх та військових організацій, братств) є оптимальним середовищем для визрівання певних традицій [164, с. 35]. Ці своєрідні асоціації помітно вирізняються своєю малою чисельністю і рівноправністю товаришів. Де потрібен голова або отаман, його обирають і слухаються, адже саме йому довірили. За кращу його компетентність та обізнаність в тій чи іншій справі, нагородою є шана і повага а не більший пайок із заробітку [4, с. 97]. Асоціація мала спільну касу і всі прибутки ділила порівну [101, с. 86]. Звідси виходить, що базовою основою суспільної організації виступає *справедли-*

*вість*, що за твердженням О. Олійника «була своєрідним мірилом легітимності влади в очах широких верств українства» [124, с. 21].

Також українські асоціації стали засобом досягнення професійної солідарності, адже проявлялися для підтримки своїх побратимів-співвітчизників. Достатньо влучно описав їхню діяльність І. Франко: «Ті робітницькі громади і спілки вже й тепер роблять добра для робочих людей: вони скликають робочих на спільні наради, видають газети для навчання і забави робітників, видають також потрібні книжечки, уділяють своїм товаришам-робітникам грошові або другі запомоги, що би рятувати їх в разях слабості і безробіття, єднають для своїх товаришів-робітників безплатних лікарів у недугах і адвокатів у справах судових, працюють над тим щоби переводити своїх заступників у ради громадські, повітові, крайові сейми та державні, а вкінці дбають і то, щоби товариші-робітники самі своєю волею сходилися в спілки господарські та ремісничі, складалися своїми знаряддями, ґрунтами, худобою і грішми і таким способом, працюючи при купі, рятували одні одних і привикали до спільності та дружності» [169, с. 151-152].

У виробничо-трудовах відносинах українців було відсутнє гноблення та експлуатація працюючих. Адже Ю. Липа зазначає, що український характер будує відносини між начальником і підданим без деспотизму та рабської неволі і вони регулюються на основі договору [101, с. 156].

Ще з самого початку формування українського етносу в національному менталітеті українців формується сакралізований образ жінки. Про неї складають пісні й вірші, оспівують в билинах та думах. Звідси архетип матері-Землі асоціювався із певним психологічним простором: свободою, миром, злагодою і любов'ю, з тим рідним затишком, де можна перепочити після тривалих життєвих випробувань. Саме жіночному образу притаманні трагедії, страждання, високі моральні й людські якості. За жіночою *екзекутивною* моделлю знаходить своє місце чоловіче начало. Звичайно, така модель національного характеру є достатньо дискусійною, але важко заперечити, що жіночий партикуляризм налаштований на однобічну стратегію виховання і суто родинну, вузькогрупову соціалізацію чоловіків. Екзекутивність особливо добре ілюструються на межі контрасту женоподібного чоловіка та сильної української жінки, здатної привнести себе в жертву недосконалості середовища. Женоподібний чоловік не звик обирати чітку лінію поведінки і при прийнятті рішення починає вагатися: він довго зважує і перебирає різні варіанти, намагаючись їх комбінувати, але лише з єдиною метою – зво-

лікати якомога довше. Врешті-решт ухвалюється колективне рішення або знову-таки залучається жінка [49, с. 229-231].

На такій основі виникає *толерантність*, толерантність материнського, більш стійкого та потужного початку громади до окремої людини (здебільшого чоловічої статі). Чоловікові доручається упорядкування жіночого (суспільного) простору, але в межах дозволеного самою жінкою – берегинею домашнього вогнища. Саме така формула відносин складає сутність українського патерналізму. Якщо Д. Донцов розцінює толерантність як одну із причин слабкості українського етносу [48, с. 251], то М. Степико зазначає, що: «українська неагресивність породила одну з найгуманніших людських рис, якою можуть пишатися українці – це толерантність, терпіння, приязнь до ближнього, до сусіда і просто чужого» [161, с. 201]. В даному випадку не слід сприймати толерантність як просто терпимість. На думку А. Бандурки: «...вияв толерантності, який співзвучний повазі прав людини, не означає терплячого ставлення до соціальної несправедливості, відмови від своїх або поступки чужим переконанням...» [12]. Вишукуючи різницю, автор стверджує: «Терпимість йде від вищого до нижчого; індивідууми, котрі одержали перевагу через кращу освіту чи оточення, терпляче поведуться з тими, хто знає менше. Толерантність, на відміну від терпимості, поважає іншого як рівного, і відчуває гордість через те, що не ставиться до нього зверхньо; тому цю чесноту з меншою ймовірністю омани називають повагою до іншого...» [12].

Поряд із толерантністю у формуванні українського патерналізму значну роль відіграла *емпатія*. Адже проживання на мінімальній географічній близькості, повсякденна праця сприяли встановленню потужних комунікативних зв'язків, породжували в кожній людині емпатію (співпереживання), взаєморозуміння та показували ідентичність у потребах. Така ж відкритість побутувала не тільки у сімейних чи сусідських відносинах, а й була нормою у виробничих та управлінських. Наприклад, голова громади мав знати всі потреби та труднощі своїх побратимів, щоб належним чином скоординувати їх вирішення, адже це був староста (старець), обираючи якого населення керувалося певними критеріями: він мав бути добрим і вміти за людьми постояти [74]. Тому, як бачимо на Рис. 1.3. толерантність як і емпатія стала своєрідним зв'язуючим матеріалом при формуванні українського патерналізму як основи національних традицій врядування.

Близькою до толерантності в українців є ще одна риса, що відрізняла українців від інших народів – *терпимість*. Саме про дух терпимо-

сті в українців писав також М. Костомаров. На його думку, різноманітний склад українського населення, постійна його взаємодія з іншими народами (в українців існувала практика найму на роботу до інших країн, служби в іноземних військах та торгівлі), прищепили «дух терпимості, відсутність національної зарозумілості. Костомаров вважав, що такі риси згодом успадкувало козацтво і вони залишилися дотепер [32, с. 18]. Почуття емпатії та толерантності слугувало рушійною силою та чинником формування національного характеру українців, через вплив емоційного аспекту на практичний.

В свою чергу національний характер спричинив формування відповідної моделі суспільних відносин. Йдеться про архетипи етнічних особливостей побудови моделі проукраїнського суспільства, що виступають у особливих формах *трибалізму* та *українського патерналізму*.

Трибалізм виступає більш ранньою формою суспільної організації, що є схильною до культурної та суспільно-політичної племінної відокремленості [161, с. 69] і ґрунтується на двох основах – спільному землеволодінні та традиції духовності. Етнічний трибалізм був невід’ємно організуючою основою для самотутньої громади, а отже – консолідуючим чинником управління.

Спільне володіння землею створило окремий вид громади – земельну общину [рис. 1.3]. Її складали мешканці одного села, а великі населені пункти здебільшого ділилися на кілька таких общин. В результаті користування спільними земельними угіддями громада отримувала прибуток, яким можна було розпоряджатися тільки за згоди її членів. Частіше такі прибутки йшли на реалізацію спільних потреб: облаштування церков, зведення громадських будівель, тощо [74].

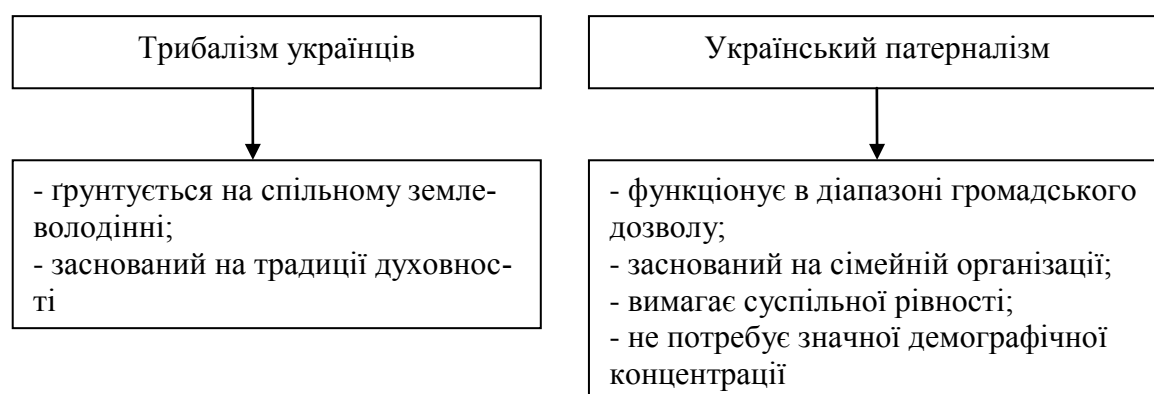


Рис. 1.3 Форми суспільної організації українців.

Другий, не менш важливий фактор відображав морально-етичні засади в найрізноманітніших проявах. Етичні ідеали селян розкриваються через сумлінну працю, повагу до старших, особисту честь та гідність кожного члена громади, ставлення до справи. Джерелом отримання таких чеснот послужила постійна відкритість та рівність між громадянами і владою, спільна праця на благо громади та наочний приклад показового покарання. Теорія трибалізму відображає специфіку кожної громади, пізніше такі особливості стануть фіксуватися в статутах.

Ще однією моделлю суспільної організації, основою формування національних традицій врядування є автентична система суспільних відносин – український патерналізм. Сутність його полягає в тому, що українська особливість цього явища виключає повну залежність від авторитету старшого, який має право владарювати тільки за колективно заданим управлінським напрямком. В процесі дослідження було визначено специфічні риси українського патерналізму [рис. 1.4] та головна його різниця полягає в тому що він формується знизу, служить постійно тільки інтересам спільноти і в будь-який час може змінити власне уособлення образом іншої людини.

Розкриття витоків національних традицій врядування, вимагає подальшого дослідження самого їх поняття. А це в першу чергу передбачає визначення сутності категорії «традиція». Феномен традиції знайшов своє відображення мало не в кожному аспекті української культури. Але разом із цим є суперечливим та неоднозначним. Так на думку дослідниці Ф.В. Даміндарової, традиція набуває свого розвитку в процесі становлення самосвідомості кожного етносу і включає в себе як універсальні початки, архетипи, так і соціально та культурно обумовлені компоненти [43]. В загальній площині традиція виступає єдністю минулого і сьогодення, особливим видом моральних цінностей, що акумулюють «живий», кращий досвід як систему колективних звичок [134].

Отже, в основі категорії «традиція» лежить її форма, що під дією часових змін зберігається, а зміст – залежить від рівня розвитку культури соціуму, переосмислення існуючих цінностей чи застосування інноваційних і технологічних досягнень. На думку В.Д. Плахова, традиція багато в чому уособлюючи соціальне минуле не є перешкодою на шляху нового, взагалі, і соціального прогресу, зокрема [134].

Вітчизняний науковець С.С. Павлов доводить взаємозв'язок правових традицій з безперервністю етнокультурного розвитку, визначає їх основним носієм та суб'єктом спадкоємності права [130]. Дещо раніше дослідником О.В. Ясем було прослідковано еволюцію ідеї спадкоємнос-

ті державницької традиції (княжа → козацько-гетьманська → модерна державність). Вчений встановив, що державницька традиція трансформувалася в ідею дисконтинуїтету – переривчастості української історії [179]. Таким чином стає зрозумілою специфіка середовища, умови і часові межі цієї праці.

Отже, в контексті дисертаційного дослідження традиція трактується як механізм збереження певного соціального досвіду, а саме досвіду врядування. Достатньо цікаво сутнісний зміст якого розкриває дослідниця А.Ф. Колодій. Вона вказує на те, що потреба самоорганізації вимагає свідомо створених важелів, що можуть забезпечити нейтралізацію стихійних механізмів суспільного регулювання. Одним із таких важелів, що входять до арсеналу засобів суспільного саморегулювання і є врядування [80, с. 13-14]. У наукову лексику воно було введено вітчизняними дослідниками ще в 90-х роках ХХ ст. Врядування відображало необхідність щодо внесення сутнісних змін в систему управління сутнісним розвитком та умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів [29, с. 81].

Саме традиція стала своєрідним механізмом збереження досвіду врядування і донесла до наших часів його національну специфіку. Загалом в сучасній науці з державного управління розрізняють кілька підходів до визначення змісту поняття врядування. Так, З.В. Балабаєва розглядає його як відносини громадянського суспільства з органами публічної влади, і відносини усередині організаційної структури держави [11, с. 8]. Йдеться про розуміння демократичного врядування як про вироблення та реалізацію публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства. Це є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного врядування. На думку вченої, врядування охоплює з одного боку практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадські обов'язки [29, с. 82].

Дещо співзвучним із З.В. Балабаєвою є трактування терміну врядування, що висвітлює А.Ф. Колодій, яка робить акцент на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах розв'язання проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархічні, але водночас – гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням громадянського та приватного секторів суспільства [80, с. 13-14].



Наступне значення цього терміну за П.І. Надолішнім, повністю виключає зміст поняття «врядування», що постає як самостійне вирішення (врядження) народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна та екстериторіальна культурна автономія, тощо) питань своєї життєдіяльності відносно до їх суверенної волі і національної традиції [29, с. 82]. На думку вченого, демократичне врядування виступає механізмом, забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегулюючої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягається: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку, реальна участь громадян у виробленні й реалізації публічної політики, об'єднання потенціалів усіх трьох секторів (влади, приватного сектору та громадянського суспільства) за для вирішення соціально-економічних проблем, постійний контроль різних сегментів за публічною владою [117, с. 53].

При цьому варто зазначити, що у перших двох випадках держава ініціює і визначає зміст і межі взаємодії з недержавними інституціями. В третьому – горизонтальна взаємодія обумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інституцій громадянського суспільства [29, с. 82]. В такому разі визначення врядування за П.І. Надолішнім наводить на думку про його автентичний фундамент, заснований на національних управлінських особливостях. Тому подальше дослідження має стосуватися саме визначення дефініції національних традицій врядування.

В сучасному вітчизняному науковому полі визначення цього явища трапляється лише в енциклопедії з державного управління. Відповідно до якої національні традиції демократичного врядування виступають системою поглядів на сутність держави і публічної влади, ідейних, правових та організаційних засад розбудови і функціонування державних та самоврядних інститутів, форм народовладдя, що склалися історично і передаються із покоління в покоління [29, с. 580].

Проте категорію національних традицій врядування варто трактувати у значно ширшому значенні. Мається на увазі не тільки управлінський аспект, а й етнонаціональний – як органічна основа їх формування. Тому автором зроблено самостійну спробу дефініціювати таку категорію. Так, національні традиції врядування – це суспільно узвичаєні організаційні форми життєдіяльності етнічної спільноти, аксіологічна складова його культури та автентичний спосіб самоідентифікації, що виступає імперативним та усталеним догматом у процесі регулювання суспільним розвитком.

Ще одним аспектом вичення витоків національних традицій врядування є дослідження їх архетипів. Якщо витoki виступають джерелом походження та умовами розвитку найефективнішої поведінки населення громади, то фрактальні архетипи – склали завершену форму, своєрідний результат формування традицій. Подальша ж їх діалектика вже проходить у своєрідному постембріональному середовищі, що хронологічно ділиться на кілька типів. Дослідники О. Донченко та Ю. Романенко виділяють їх чотири. Першочергово це – тоталітарний (тотемний) водночас наймолодший та найстаріший тип. Наймолодший тому, що є первісним для людства і містить у собі закодовану програму людського життя на землі. А відчуття несвободи, культ влади, домінування вертикальних керівних структур – все це виникає пізніше, як вважають науковці, – із становленням історичної індивідуальності. При наступному, авторитарному типові функції традиції перебирає на себе воля вождя, а сила та енергія людського інтелекту спрямовується на реалізацію цієї волі. Людина сприймається через належність до організацій, яка, своєю чергою, берцерамонно втручаються у приватне життя людини. Третя складова фрактального архетипу це ліберальний життєустрій, що начебто пов'язаний з утвердженням гуманістичних цінностей та свободою особистості, але водночас це період всездозволеності, панування індивідуалізму, егоцентризму, конкуренції. Тут нікого не хвилює життя виду, усі преймаються власним виживанням. Ця доба порівнюється із підлітковим віком. Четверта доба – це демократичний устрій – доба дорослості, мудрості людства. Це – соціум, де людина живе не гублячи себе, природу, зберігаючи минуле (традиції й культуру) і не вступаючи в конфлікт з іншими спільнотами [49, с. 40-41].

Тому визначення чотирьох цілісностей фрактального архетипу дає можливість побачити еволюційні зміни національних традицій врядування, встановити зв'язок між часовими особливостями та дослідити їх автентичний образ. Але відповідно до логіки нашого дослідження, наступним його етапом є вивчення особливостей формування національних традицій врядування.

## ***1.2. Реалізація національних традицій врядування в історичних спробах вітчизняного державотворення***

Сьогодні залишається дискусійним питання щодо часу і умов появи місцевого самоврядування в Україні та врядування взагалі. Одні дослідники вважають, що воно є похідним від устрою держав-колоній

Північного Причорномор'я, що ґрунтувався на демократичних традиціях античності [163]. На думку інших авторів місцеве самоврядування в Україні пов'язане із зародженням магдебурзького права [77]. Треті дослідники зосереджувалися на князівській добі та інституті віче як формі здійснення місцевого самоврядування [40].

Дослідженням історичних основ вітчизняного врядування також займалися О. Субтельний [163], Д. Яворницький [178], В.Б. Антонович [2–3], Д. Дорошенко [50], М. Грушевський [36–40], М. Аркас [6], М. Іванишев [70], П.І. Надолішній [115–116], І. Дробот, М. Смаровайло [51], І. Бутко [26], І.В. Козюра [79], В. Шевчук [175], Г. Швидько, В. Романов [174], О. Олійник [124–125], І.Й. Бойко [19], Р. Шандра [172], В. Кравченко, В. Діденко [91], Г.А. Старушенко [159], О. Шиба [176], І. Мокалатій [111], В. Грабовецький [33], М. Іваник [71], Є. Брущенко [25], М.О. Лебедська [97], О.М. Апанович [5], О. Олуйко [127], М. Котляр [90], В. Стоклицка-Терешкович [162].

Тому враховуючи дисконтинуїтет історії української державності, дослідження особливостей історичного розвитку національних традицій врядування здійснюватиметься крізь призму обґрунтування понять «втрачена традиція» і «відновлена традиція», не проводячи чіткого розподілу між місцевим самоврядуванням та врядуванням. Тому першочергово слід визначити ті фактори, що вплинули на нищення українських традицій врядування.

У своїй статті І. Дробот та М. Смаровайло, опираючись на працю археолога Відейка «Трипільська цивілізація» стверджують, що демократія була добре відомою трипільцям. Найважливіші рішення вони приймали на загальних зборах, а організацією внутрішнього життя займалися старійшинами [51, с. 248-249]. Тому дослідники доходять висновку, що виникнення прототипу сучасного місцевого самоврядування припадає на ранній історичний період організації та упорядкування суспільних відносин, а причина його виникнення є потребою людей в об'єднанні у поселення-міста для організації життєдіяльності на засадах самоорганізації і дотримання загальнолюдських цінностей справедливості, рівності і свободи [51, с. 250]. Тому враховуючи хронологічну глибину існування трипільської цивілізації, цілком ймовірним є її первинне значення у виникненні самоврядування.

Відбиток подальшого розвитку врядування знаходимо у слов'янський період як інститут вічевих зборів, що практикувався на території окремих князівств [26, с. 8]. А вітчизняний історик М. Аркас

зазначає, що в інших містах і селах були свої віча. Вони вирішували спільні господарські справи місцевих жителів [5, с. 63].

Загалом, вічеву форму врядування варто трактувати по-різному, адже, як стверджують І. Дробот та М. Смаровайло, одні дослідники вважають віче органом народовладдя, а інші – засобом формування народних ополчень та виборів військових ватажків [51, с. 251]. Обиралися такі князі-військові ватажки із простого люду. Їм довіряли не тільки оборону від ворогів, а й керівництво у мирний час. Так, Велесова книга розповідає: «Хай будуть вони про нас піклуватися, хай, як прийде ворог до кордонів наших, то перейти не зможе – бо одвернуть його» [79, с. 149]. Князі як обиралися так і знімалися вічем. Термін їхньої каденції тривав близько року. Проте з часом князівська влада стала передаватися у спадок: «Нині маємо інше, князі полюддя беруть і синам владу передають, от отця – до сина, аж до правнука...» [79, с. 149].

У Київській Русі влада була розподіленою між князем і вічем, що могло втручатися у його справи [26, с. 8]. Тобто, існувало два управлінські початки – князь та віче. Якщо перший було фактично запрошений із півночі і реалізувалося у вигляді династії Рюриковичів, то віче являло собою автохтонну форму врядування і визрівало разом із пращурами українського етносу.

Так склалося, що місцеві племінні династії зникли дуже рано, а Рюриковичі дивилися на Руську землю як на свого роду власність. Але все ж вони були змушені рахуватися з думкою громади, яка була представлена вічем [50, с. 69]. І хоча віче ставало все більше залежним від князя, останній дослухався до його порад. На віче скликалися не тільки дружинники та старші місцеві жителі, а й духовенство та люди з інших міст і сіл [6, с. 63]. Тому слід відмітити, що «імпортована» монархічна традиція управління все ж обмежувалася й контролювалася автохтонною.

Кращою ілюстрацією цього став фатальний приклад київського князя Ігоря, який знехтувавши древлянськими законами, прагнув повторного збору полюддя і жорстоко поплатився за рішенням древлянської громади [36, с. 61]. Цей випадок вдало характеризує непримиренність національної традиції врядування перед чужоземними, адже не дарма древлянські послі саме так характеризували князя Ігоря дружині останнього: «...був твій муж як вовк, розкрадав і грабував, а наші князі добрі, бо вони лад навели на древлянській землі...» [124, с. 109].

Народні збори в Київській Русі відігравали визначну роль в керівництві державою. Як і раніше, траплялися випадки, коли вони могли запросити князя на престол або прийняти рішення про його відставку.

Так, наприклад, у 1024 році переможець Ярослава Мудрого Мстислав через протидію киян не міг посісти Київського столу, або в 1113 році кияни домоглися князювання Володимира Мономаха, хоча були більш старші та легальніші претенденти [36, с. 49].

Згодом князівська влада тиранічним способом взяла верх й майже відсунула віче в статус органу місцевої самоуправи [50, с. 69]. За таких умов середовищем збереження і розвитку національних традицій врядування став регіональний рівень. Так тривало аж до отримання окремими міськими громадами магдебурзького права, суть якого ґрунтувалося на зовсім інших ціннісно-ідеологічних та організаційних основах.

Як бачимо, в обох випадках управління здійснювалося щонайменше з двох джерел – віча та князя, відносини між якими швидше будувалися на конфронтації, а ніж на толерантності. Виходячи з цього, управлінська формула, що склалася, стала нагадувати добре сьогодні відомі демократичні принципи: поділ влади та принцип стримувань і противаг.

Отже, в результаті управлінської кризи 882 року, слов'янами до керівництва були запрошені варяги: «Пошукаємо собі князя, який володів би нами і судив би по правді... І прийшли за море до варягів... і сказали їм чудь, слов'яни і кривичі: – земля наша велика й багата, а ладу в ній нема. То прийдіть князювати і володіти нами» [157, с. 100-101]. Це означало залучення іноземних форм та методів управління, що значно похитнули усталені особливості національного врядування.

Наступним фактором, що посприяв нищенню національних традицій врядування стало прийняття християнства князем Володимиром у 988 році. Як вважають Г. Швидько та В. Романов, таким чином монархічна традиція отримала свою легалізацію та легітимізацію. Релігійна реформа привела до формування необмеженої влади та відповідної моделі політичної культури. Було зруйновано систему традиційних духовних цінностей народу, втрачено язичницькі знання (медичні, астрономічні, сільськогосподарські), загальмовано розвиток давньоукраїнської культури. І що саме головне: встановлення панування грубої політичної волі над природними традиціями задали далеко не найкращі перспективи майбутнього [174, с. 16]. Таким чином опорою зростаючого самодержавства стало християнство як монотеїстична релігія.

Руйнацію національних традицій врядування продовжила монголо-татарська навала. Це значно посилювало самодержавне управління, адже джерелом князівської влади вже було не запрошення на князювання через віче, а отримання *ярлика* від сюзерена-хана [125]. Та мон-

голо-татарське іго одночасно зіграло негативну і позитивну роль у розвитку традицій врядування. В умовах суб'єктивної волі нового союзера у політичне життя стали проникати зрада, наклеп, авантюризм [174, с. 30-31] – з одного боку та нейтралізація державної влади, що зумовила розвиток територіальних громад в Наддніпрянській Україні – з іншого. Зовнішні впливи привносили інноваційні зміни у відносинах в середині українського суспільства та створювали нову, традиційно неприйнятну систему цінностей, що відкидала існуючу.

Забігаючи вперед, варто розглянути ще один фактор руйнації національних традицій врядування. Російський дослідник М. Іванишев вважав, що в період утворення Київської держави на українських землях існували на повну силу міські громади, що виражали свою владу через народні збори. Прагнучи до самодержавства київські князі боролися з цими потужними громадами, що вирости із своїх сільських попередниць [70, с. 25]. Таким чином, новоутворена Київська Русь була заснована на основі потужних, самоорганізованих та самодостатніх громад, які державна влада та місцева знать завжди намагалася послабити. З цією метою вже у литовсько-польський період стало поширюватися магдебурзьке право, що ґрунтувалося на виборній основі. Замість народних зборів під відкритим небом, рішення приймали обрані лавники та ратмани в ратушах та магістратах [70, с. 25]. Це розділяло та суттєво послабляло українську автентичну громаду.

Магдебурзьке право означало відміну дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації і запровадження міського самоврядування [25, с. 578]. При цьому управління в межах міста здійснювалося радою. Громадою ж міста обиралися *бургомістр* та *лава*, що складалася із чотирьох *райців*, дванадцятьох *лавників* і *війта*, який виконував функції судді і обирався довічно. В цілому такий орган називався *магістратом* [6, с. 112]. Магдебурзьке право було чужоземним явищем, специфіка його організації не відповідала українським особливостям управління. Але на той час це було найсприятливіше середовище для життя. Міста, де урядувалися за принесеним із Німеччини правом та його законами, жили цілком самостійно і ніхто не втручався в їхні справи. А там, де власниками були *дідичі* (землевласники, які отримали свої володіння у спадок – від дідів) – панувало гноблення місцевого населення, яке рятуючись, було вимушене тікати за Запоріжжя [6, с. 165].

Також своєрідною особливістю впровадження Магдебурзького права було те, що воно не започатковувало процес становлення органів місцевого самоврядування, а лише певною мірою модифікувало вже іс-

нуючі його форми [70, с. 22]. Це призвело до формування окремої традиції вітчизняного самоврядування. Суть її полягала у принципах здійснення виборів, повноваженнях посадових осіб, функціональній дієвості колегіальних органів та їх організаційній структурі тощо.

Управлінською особливістю Галицько-волинської держави була князівська влада, що опиралася на бояр-землевласників. Бояри склали своєрідну опозицію князю і чинили супротив його прагненням до самодержавства. Вони встрявали не тільки в політику, а й у життя самого князя. При останніх князях бояри навіть спільно підписували грамоти. Але такого впливу влада галицького князя як колись київського не мала, адже сусідні князі не були йому близькими родичами [6, с. 63]. Саме цей фактор сприяв роздрібненості української державності.

Віче як прадавній та головний орган врядування на центральному рівні втрачав своє значення. Вічеві збори не мали суттєвого впливу на політику. Якщо й інколи змушували князя слухати його, то це стосувалося більше внутрішніх та місцевих справ [6, с. 63]. Отже, як і в період Київської держави, автохтонна управлінська традиція піддавалася дискримінації.

В період Великого князівства Литовського відбулися зміни в адміністративно-територіальному поділі. Князівства були замінені на воєводства, які у свою чергу ділилися на повіти та волості. В адміністративно-територіальній частині кожного рівня запроваджувалася державна влада, а в головному місті кожного повіту періодично скликався станово-представницький орган – сеймик [26, с. 10].

Місьцеве самоврядування набуло форми *війтівства*, а система взаємовідносин будувалася між владою із центра, власником міста та його громадянами. В часи литовської доби у великокнязівських містах поряд із органом місцевого самоврядування діяв орган державної влади – старшинська адміністрація. На зборах мешканців міста обирали війтів, а право міської громади збиратися на зборах, керуючись насамперед звичаєвим правом стали називати *копним правом* [159, с. 20]. Не дивлячись на промонархічну політику та монголо-татарське іго, в литовський період все ж частково було збережено існування управлінських традицій на місцевому рівні.

Під час литовської експансії на українських землях, Галицька земля відійшла до Польщі, що володіла нею до 1772 року [169, с.123]. Самоврядування у селах Галичини формувалося з представників дворищ, а у волостях – з представників сіл. Самоврядні функції у галицьких селах до 1434 р. здійснювали десятники, отамани, тіуни, котрі

представляли села у волостях і перед шляхтою. У волостях самоврядування здійснювали «старійшини». Вони були представниками волості перед шляхтою, а також перед воєводами або королем. Схід сільської громади, на якому обирали виконавчу владу і вирішували важливі питання, називався «копою», «великою громадою», а збори цього сходу – віче. Національні традиції, зокрема, сільського самоврядного устрою перейшли до українських сіл доби Середньовіччя. Проте цьому розвитку перешкодила, як вже відомо, анексія галицьких земель Королівством Польським. Це стало черговим фактором, що посприяв руйнації національних традицій врядування.

Поступова інкорпорація Галичини до складу Польщі, приводить до того, що самоврядування у сільських громадах Галичини все більше здійснюється українською і польською шляхтою. Це пояснює і той факт, що наприкінці XIV ст., а особливо у XV ст. представники виконавчої влади сіл і волостей – десятники, отамани, тіуни, незважаючи на активну непокору українських селян усе частіше призначалися польською шляхтою, причому нерідко – з їхнього середовища [169, с.125].

Період польської експансії супроводжувався втратою основних українських традицій врядування, а саме: вічеве прийняття рішень (пряма демократія); поділ влади та принцип стримувань і противаг; спільна відповідальність громади; постійна взаємодія кожного жителя громади із владою; підготовка молоді до управлінської справи тощо.

Період відродження українських традицій врядування ознаменувався утворенням козацької вольниці, що стала реакцією всього українського соціуму на релігійний та кріпосницький гніт з боку Речі Посполитої.

Символом національних управлінських ідеалів стала Запорозька Січ. Маючи свободу дій та власну територію вона «пригадала» й найкращим чином втілила в життя сформовані століттями національні традиції врядування, адже її організація ґрунтувалася на звичаєвому праві. Як писав Д. Яворницький: «В основі всієї козацької общини лежав звичай: за звичаєм вони не допускали на Січ жінок, за звичаєм проводили суд і розправу, за звичаєм розділялися на курені та паланки, за звичаєм збиралися у відомий час на загальні ради та наради...» [178, с. 163].

Найвищим законодавчим та адміністративним органом на Запоріжжі була рада. Як помітив В. Антонович: «...рада була відгуком старого вічевого ладу» [3, с. 167]. Вона відображала інтереси всього козацького війська, адже вирок ради був вирокком всього війська та обов'язковим для всієї козацької общини. На військових радах вирішувалися найважливіші питання життя запорозького війська, а саме про:



підписання миру, походи, покарання злочинців, розподіл земель та угідь, вибори козацької старшини [178, с. 163].

Своєрідною особливістю козацької ради було те, що на неї представників не обирали, а збиралася нібито вся громада. У свій час В. Антонович називав це явище *suffrage universelle* (загальне право голосування) [3, с. 167]. Тобто, січова рада виступала органом прямої демократії.

Окрім центральної влади на Січі, своєрідним прототипом місцевого самоврядування були курінні ради (сходки), що збиралися з метою вирішення справ окремого куреня. Вони здійснювали контроль над кошовим отаманом. У своєму листі до гетьмана Самойловича від 14 січня 1676 р., очільники куренів повідомляли, що на Січі кошовий отаман не може сам вирішувати ніяких важливих справ, а також укладати угоди без згоди старшини: «Он никогда без нашего соизволения никакова дела и ни с кем никакой пересылки не чинит» [5, с. 34]. Але на думку Д.І. Яворницького, у воєнний час кошовий переобирав диктаторські повноваження [178].

Слід зазначити, рівність у правах та обов'язках ще з давніх-давен була основною формою суспільних взаємовідносин, а її дотримання забезпечувалося різними звичаями. Одним із таких звичаїв, що не допускав зазнайства та зарозуміння посадовими особами після отримання влади був обряд обрання кошового отамана Запорозької Січі. На думку Д. Яворницького, якщо козак відмовлявся бути обраним кошовим отаманом, то його двоє брали за руки, ще двоє або троє штовхали -заду, а декілька в боки і вели на площу приказуючи: «Іду, скурвий сину, бо тебе нам треба, ти тепер наш батько, ти будеш у нас паном». А після вручення булави, старі січові козаки, «сивоусые диды, славные низовые лицари», почергово підходили до нього і висипали на його бриту голову пісок, а якщо тоді була дощовою погода, то змазували маківку голови грязюкою, на знак того, щоб не забував про своє низьке походження і не піднімався над усім товариством [178, с. 167].

На Січі цінувався кожен козак. Особливо була не припустимою видача втікачів. На думку радянської вченої О.М. Апанович, така традиція склалася через потребу робочих рук. Так, у своїй промові кошовий отаман Іван Сірко на березневій раді в 1674 р., де обговорювалось питання про видачу царському урядові самозванця, який видавав себе за сина царя Олексія Михайловича, наголошував: «Ми не можемо порушити ніколи ще не порушувану святу традицію Запоріжжя – не видавати втікачів. Видамо його одного і це буде сигналом для царського уряду, який поступово «розволочет» із Запоріжжя невгодних йому ко-

заків [5, с. 37]. З цього видно: повага колективу до особистості, що відображала цінність людського життя.

Як на Запоріжжі, так і в Гетьманщині не було періодичних зборів ради. Вона збиралася за наказом кошового отамана чи гетьмана. Траплялися такі випадки, коли рада збиралася й проти їх волі. За В.Б. Антоновичем, існували три види ради: рада старшини, козацька рада та чорна рада. На першу збиралася вся (генеральна і полкова, починаючи із сотників) старшина. Цією радою вибирався гетьман.

Вищим органом самоврядування вважалася військова (козацька рада), куди збиралися представники козацького стану. Військова рада збиралася у певні дні: 1-го січня, 1-го жовтня та на другий чи третій день Великодня [5, с. 33-34]. Про раду козаків заздалегідь сповіщали, але іноді козацька рада могла збиратися під час походу [2, с. 111]. Радою вирішувалися питання війни чи миру, приймалися іноземні послі, призначалася старшина, визначалися розміри повинностей, розподілялися землі та промислові угіддя. Також військова рада мала і судові функції [5, с. 34]. Гетьман, вибраний у такий спосіб міг утримати владу тільки за суспільної підтримки. Найбільш чисельнішою була чорна рада, куди збиралися представники різних станів: козаки, міщани, посполиті [2, с. 111]. На думку О.М. Апанович, чорна рада це – рада з участю народних мас [5, с. 26]. Про її скликання звичайно заздалегідь оповіщалося. Також кожна рада керувалася звичаєвим правом і обравши гетьмана, зверталася до короля для його затвердження [2, с. 111].

Загалом в період – з кінця XV – I пол. XVII ст. українська нація в особі козацтва повернула і здобула в запеклій боротьбі за волю і права, устрій, що дозволяв урядуватися за національними традиціями врядування. М. Аркас це ілюструє так: «Як бачили ми вже й раніше виборний лад був основою усього державного ладу нашого: од гетьмана й до найнижчого урядовця по городах і селах, од митрополита, котрого обирало духовенство і старшина, і до простого пана-отця, котрого вибирали парафіяне – скрізь на всій силі був виборний лад» [6, с. 321]. Але порівняно із Лівобережною Україною на Запоріжжі ради відіграють важливішу роль, спостерігається і більша демократичність при виборах старшини [5, с. 35].

Але з часом інститут гетьманства обумовлює руйнацію національних традицій врядування. Справа в тому, що в той час українські гетьмани вже не обиралися, а призначалися московським урядом. Це спричинило народну зневагу та неприязнь старшини. Тому московським прихильникам нічого не залишалось як використати свою посаду зара-

ди власної наживи, забувши про потреби народу. Аналогічна тенденція спостерігалася й серед старшини [6, с. 356]. Тому розвиток місцевого самоврядування у найкращих українських традиціях врядування дедалі більше нагадував утопію.

Але навіть за відсутності фактичної практики, воно у властивих Україні формах знайшло визнання й закріплення у «Пактах і Конституції законів та вольностей війська Запорізького» 1710 р. З метою упередження зловживань з боку гетьмана і його адміністрації, а також для підтвердження традиційних прав козацтва в Конституції закріплюється принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу та судову, визначаються основи взаємовідносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування [82]. Варто відмітити, що формалізовані у цьому документі демократичні ідеї ґрунтувалися ще на управлінському досвіді Київської Русі. А їхнє перше законодавче оформлення відбулося завдяки бурхливому розвитку української освіти XVI- I пол. XVII ст.

І навіть, як припускає П.І. Надолішній, праця англійського філософа Дж. Локка могла справити вплив на авторів Конституції Пилипа Орлика, але ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та федеративну зазнала впливу з боку вже українського досвіду державотворення, адже в Конституції була відображена й третя гілка влади – судова. Тому цілком очевидним є те, що подана в Конституції модель поділу влади могла сприяти в теоретичному обґрунтуванні цього принципу Луї Шарлю Монтеск'є [116, с. 19]. Адже хронологічно цей документ лежить між Джоном Локком та Луї Шарлем Монтеск'є.

Таким чином, козацтво зробило неоціненний вклад у відродження національних традицій врядування. Воно стало поштовхом до відновлення та впровадження традиції суспільної організації територіальних громад у формі курінного та паланкового устрою, реанімації віче в образі козацької ради, формалізації теорії поділу влади у Конституції Пилипа Орлика. І саме головне – стало рушійною силою у боротьбі майбутніх поколінь за відродження традицій врядування української нації.

Період XVIII – I пол. XIX ст. був ознаменований зруйнуванням Запорозької Січі, ліквідацією української державності і автономії, скасуванням полково-сотенного устрою та відміною Магдебурзького права, що досить вдало прогресувало у своєму розвитку і достатньо міцно закріпилося в управлінській практиці тих часів, адже скасовувалося двічі – у 1831 та 1835 рр. [115, с. 71].

Натомість російський уряд формував свої органи управління. Так, ще в 1785 році Катериною II на Лівобережній та Слобідській Україні бу-

ло створено нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи [26, с. 14]. А на протязі ХІХ ст. було розпочато уніфікацію загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. В 1838 році Микола І створив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників, а в 1861 році Олександр ІІ – запровадив аналогічні установи для інших селян. Такі органи місцевого самоврядування являли собою адміністративні та господарські одиниці. Тут діяли сільський схід, сільське правління, сільський писар [26, с. 14], збирачі податків, помічники старост і сам староста, який виконував адміністративно-управлінські, фіскальні та поліцейські функції. Рішення на сільських сходах приймалося простою більшістю голосів, а якщо вирішувалася надзвичайно важлива справа – 2/3 голосів сільського сходу. У роботі сільських сходів брали участь лише селяни-домовласники та сільські посадові особи. Якщо через поважну причину глава сім'ї не міг бути присутнім на засіданні сходу, то один із родичів міг замінити його [97, с. 72].

Вдосконалення системи державного управління в Російській імперії супроводжувалося впровадженням *земських* установ та *міських дум*, що стали зручним інструментом для вирішення місцевих та загальноімперських справ. Але при цьому місцеве самоврядування в Російській імперії носило суто номінальний характер.

В результаті першого поділу Речі Посполитої в 1774 році до складу Австрійської імперії увійшла Галичина, а через два роки – Буковина. Ще раніше, у ХVІ-ХVІІ ст. під протекторат династії Габсбургів потрапило Закарпаття, що перебувало у складі Угорського королівства. Слід зазначити, що західноукраїнські землі площею понад 60 тис. км І і з населенням 2,5 млн. осіб, з яких 2 млн. були українцями відійшли до корони Габсбургів. Проте, незважаючи на єдину державність та політику онімечення, в Галичині відбувалася колонізація, на Буковині – румунізація, а на Закарпатті – мадяризація українського населення. Все це істотно позначилося на не тільки економічному, а й на духовному становищі населення [111, с. 13].

Але з утворенням Австро-Угорської імперії та прийняттям її конституції 21 грудня 1867 року, розпочався процес перетворень в сфері земельного управління та місцевого самоврядування. При їх проведенні, враховувалися два найважливіші фактори. Перший фактор передбачав нерівномірність розвитку окремих частин імперії: промислово розвинутий Захід та аграрний Схід, частиною якого була Буковина. Другим фактором було те, що Буковина колись входила до складу Галицько-Волинської держави, пізніше Молдавії та Оттоманської порти, які

істотно різнилися за державним устроєм. Така ситуація відповідно позначилася на соціально-політичній ситуації в Буковині. Як це не дивно, але таку обставину австро-угорським урядом було враховано і залишено традиційні назви органів управління, посадовців та деякі їх повноваження [176, с. 31-32].

Частина міст Галичини, що відійшли до Австрії, спершу мали власну юрисдикцію. Міста, які могли самотужки утримувати адміністрацію, мали право на власні магістрати і називалися муніципальними. Інші міста залишалися під *домінікальною* (поміщицькою) юрисдикцією [176, с. 189], тобто їхнім управлінням займався власник *домінії* (великий земельний маєток). Домініальна влада мала дуже широке коло повноважень адміністративного, поліцейного, податкового, примусового характеру і виконувала всі доручення окружної влади [71]. Тому, впровадження самоврядування в Галичині та на Буковині виявилось важким та тривалим процесом, адже прийняття законодавчих актів стосовно організації самоврядування наштовхнулося на сильний опір місцевих землевласників, які не бажали втратити необмежену владу над селянами [176, с. 32].

Своєрідною особливістю самоврядування в Галичині та на Буковині було те, що в 1861-1918 рр. воно починає регулюватися законодавчими нормами. Виняток склали тільки гірські райони, де ще відчувався вплив норм звичаєвого права. Водночас декларуючи припущення, що основою вільної держави є вільна громада, австрійські закони не враховували такі органи управління як сільські сходи, що відігравали найважливішу роль у розвитку самоврядування [176, с. 35-37]. Уряд Австро-Угорської імперії у порівнянні із російським значно лояльніше ставився до місцевого самоврядування. Тому тільки у цій сфері в той та на Західноукраїнських землях можна було спостерігати певне відлуння традиційного врядування українського народу.

Тимчасовий уряд Росії, який прийшов до влади внаслідок лютневої революції 1917 р., залишив органи земського самоврядування Російської імперії без змін, замінивши губернаторів комісарами, які стали головами губернських і повітових земських управ.

Нова спроба відновлення місцевого самоврядування в Україні відображена в державотворчій діяльності Центральної Ради з утворенням Української Народної Республіки. Ідейні початки місцевого самоврядування належали першому президентові УНР М. Грушевському: «Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору на-

роднього! Се називається устроєм демократичним – щоб народ сам собою правив. Як у селі має становити вибрана сільська рада, а правити виборна сільська управа, так має бути в повіті, в губернії і всім краї» [26, с. 17].

Своє відображення така «формула» знайшла у I Універсалі Центральної Ради від 23 червня 1917 р., який визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію [167]. Подальша турбота щодо зміцнення основ місцевого самоврядування закладена в III Універсалі Центральної Ради, виданому в листопаді 1917 р., де сказано: «Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [165].

За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 року, яка так і не була втілена в життя, будь-якими справами місцевого значення керують вибрані ради та управи громад, волостей та земель. Їх належить місцева влада, а міністри УНР тільки контролюють та координують їхню діяльність [86]. Отже, в часи Центральної Ради намітилася тенденція до відновлення української традиції врядування, спроби реанімації якої робилися у вигляді відновлення діяльності органів місцевого самоврядування.

Значне посилення місцевої адміністрації розпочалося із приходом до влади 29 квітня 1918 року гетьманату Павла Скоропадського. За його режиму спостерігалось запозичення законодавства Російської імперії [26, с. 29], а це зіграло далеко не на користь розвитку місцевого самоврядування.

Практична реалізація місцевого самоврядування все ж набула свого подальшого розвитку на Галицьких землях. Але ситуація й тут була достатньо складною, адже станом на 1924 рік із 3700 громад Східної Галичини, 2574 не діяли. Результати призначених польським урядом перших виборів до громадських рад показали прагнення українців до самоврядування. Так, лише у Станіславському та Тернопільському воєводствах представники української нації вибороли відповідно – 81,8 та 64,3 %. А в 1930 році відбулися вибори до органів місцевого самоврядування на Волині та польській частині Полісся. Політика уніфікації місцевого самоврядування на території Польщі передбачала об'єднання сільських громад у своєрідні групи громад, що називалися *волості* або *гміни*. Членів волосних рад обирали радники громадських рад, тобто

вибори були непрямими. Слід також зазначити, що в 1938 році було прийнято два закони, що стосувалися виборів до сільських, громадських, волосних та повітових рад [132, с 28].

Радянський період в історії розвитку місцевого самоврядування означений повним занепадом інституту місцевого самоврядування. Адже ради та виконкоми виступали в якості продовження управлінської вертикалі та найнижчої ланки державної влади. Конституцію УРСР 1937 року ради виступають представницько-розпорядними органами державної влади всіх рівнів [87], а в нормах Конституції 1978 р., ради закріплені як складові єдиної системи представницьких органів державної влади України [85].

Специфіка адміністративно-командного управління відіграла надзвичайно важливу роль у відчуженні народу від влади. Сліпе виконання її вказівок в умовах втрати соціальних зв'язків та традиційних цінностей, прищепило народові споживацькі настрої, пасивність та безініціативність. Участь громадян у здійсненні влади розпочиналася й закінчувалася безальтернативними та примусовими виборами.

Тому в умовах відсутності будь-яких самоврядних атрибутів, земельних ресурсів та матеріально-фінансової бази, органи місцевого самоврядування в радянський період, залишаючись вертикальним продовженням державної влади, не могли виконувати свої функції. І як наслідок сьогодні ми спостерігаємо громадську безініціативність, інфантильність та політичну нейтральність майже всього населення країни.

Розпад радянської системи завершив багатовікову історію розвитку місцевого самоврядування в умовах насадження політики іноземних метрополій. За таких умов традиції національного врядування були зведені швидше до номінального використання, що сприяло їх відмиранню разом з іншими ціннісними орієнтирами нації.

Подальші наукові розвідки стосуватимуться дослідження української громади як просторового середовища розвитку національних традицій врядування.

### ***1.3. Громада як автентичне середовище творення (формування) національного врядування***

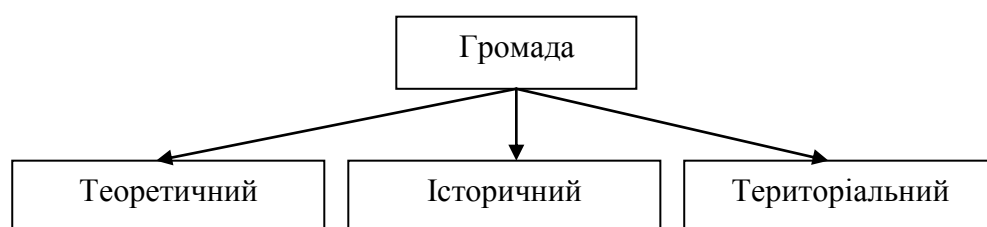
Ефективний розвиток українського суспільства вимагає створення дієвої системи місцевого самоврядування, що могла б належним чином задовольняти потреби місцевого населення, надаючи якісні адміністративні послуги. Обов'язковою запорукою такої системи є ціннісно, інститу-

ційно та адміністративно зріла основа – громада, формування якої пов'язане із етнонаціональними умовами розвитку української спільноти.

Дослідженням проблеми громади, особливостей її розвитку у вітчизняній науці займалися М. Іванишев [70], І. Линиченко [99], М. Довнар-Запольский [45–46], М. Костомаров [89], А.В. Бондаревський [21], І.Я. Франко [170], М.С. Грушевський [37], М. Аркас [6], П.Ф. Гураль [41–42], Б.Д. Греков [35], Ю.Б. Молодожен [107–110], Л. Муркович [113], О.І. Павлов [129], С.Є. Саханенко [148–149], О. Шiba [176], О. Аркуша [7], Ю.М. Михайлюк [105], О.В. Батанов [15].

Існує багато думок щодо суспільної значимості та практичної цінності громади як способу суспільної організації. Твердження «Громада старіше за державу; закон її знаходить, а не створює» [108, с. 35] якнайкраще ілюструє нам другорядність державної монополії в суспільстві. Адже громада послужила основою, своєрідним фундаментом з усіма відповідними складниками для державницького формування. І дійсно, здебільшого саме громада виступає найнижчою ланкою управління. В проекті Державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком, територіальна громада визначається в якості низової самоврядної адміністративної одиниці, територіальної основи самоврядування [110, с. 19].

Розглянемо територіальну громаду як ідейно-сутнісну основу суспільної організації. При цьому слід зосередити увагу на трьох (на наш погляд ключових) аспектах її формування: теоретичному, історичному та територіальному [рис. 1.4]. Такі аспекти відображають просторово-часові та структурні її межі.



*Рис. 1.5 Ключові аспекти формування громади.*

Розкриття теоретичного аспекту залежить від деяких рис національного характеру українців. Як вже згадувалося в попередньому розділі, українець відповідно до своєї природи має здатність створювати громадські організації, що засновані на взаємній згоді та гідності їх членів. Кожна із цих груп (освітніх та військових організацій, братств) є оптимальним середовищем для визрівання ціннісних стереотипів. Базовою архаїчною основою цього є громада [164, с. 35], в багатоманітному сере-



довищі якої тисячоліттями визрівали особливості життєвої практики, притаманні лише українській етнічній спільноті. Як зазначив Ф. Щербина: «ніде на землях під Росією не довелося зустрічати такого ясного і розумного розбору прав та інтересів сільської громади, як в українців. Витривалість і завзяття українських громад при обороні своїх інтересів стали прислів'ям» [164, с. 36].

Автентична сільська громада як невід'ємна економічна, політична, адміністративна та культурна складова держави відображає першорядну основу у формуванні усталених способів існування свого соціуму та управління його внутрішніми і зовнішніми процесами. У свій час Іван Франко особливо виразно помічав цю особливість: «...коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно – то перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядковувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривкий» [170, с. 271].

Антропну основу сільської громади О. Павлов інтерпретує у двох аспектах: «з одного боку у зв'язку з тим, що лише він (соціальний складник) має здатність вдихнути життя у конкретне сільське територіальне утворення, вміло й ефективно використовувати наявний в ньому потенціал, одержати від нього бажану (очікувану) віддачу, створити передумови для подальшого ефективного розвитку цієї сільської території. З іншого боку, визначальне місце соціуму в сільській території зумовлено тим, що її функціонування повинно поступово підпорядковуватися інтересам створення на кожній сільській території якомога кращих умов для її мешканців» [129, с. 22]. Саме такі ключові аспекти стали основним змістом змісту української громади в часи її самостійного існування.

Визначаючи поняття громади, слід відмітити, що у науковій літературі ця категорія досить часто вживається в одному смисловому ряді таких понять, як «община», «комуна», «місцевий колектив», «соціальна спільність», «спільність жителів», «місцеве суспільство», «місцевий соціум», «соціально-територіальна спільнота» [109, с. 348]. А також «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно-територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян» [15, с. 48].

Поняття «громада» варто розглядати у нерозривному зв'язку із прикметником «територіальна», адже її діалектика завжди була

пов'язана із певною територією, специфіка якої залишила помітний слід у формуванні особливостей життєвого середовища її мешканців. Саме громада стала своєрідним дітищем, де склалася досконала демократична модель врядування.

Сутнісне поняття територіальної громади за О. Батановим зводиться до колективу людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько-ціннісним та особистісно-значущим змістом соціальної діяльності, а саме – вирішенням питань місцевого значення [15, с. 55]. У цьому визначенні дослідник первинну увагу приділяє ціннісному аспектові, що передбачає сформовані часом основи врядування. Але тут також варто врахувати думку М. Донвара-Запольського щодо загального володіння землею, адже саме це служить головною ознакою існування громади [45, с. 74]. Тому головним консолідуючим ресурсом для жителів громади стає саме земля та її володіння.

Достатньо просте визначення громади подається в одному із п'яти концептуальних підходів, що розглядаються у працях науковців під керівництвом *Danny Burns*. Її дефініціюють як історично утворену спільноту людей зі спільними традиціями, культурою, належністю до комуні [109, с. 348]. Коментуючи таке визначення О. Батанов зазначає, що громада тут набуває своєрідної «легітимності» завдяки своєму історичному минулому [15, с. 55]. На наш погляд, під історичним минулим розуміється певний організаційно-управлінський досвід, через який вона набула суспільного та юридичного визнання в якості культурно-практичного осередку людської життєдіяльності.

Громадівська теорія місцевого самоврядування дозволяє розділити громади на дві групи за їх змістом: територіальної та соціально-психологічної спільності [149, с. 83]. В основі першого підходу лежить єдність території та повсякденної діяльності. С. Саханенко вказує, що поняття «громада» як синонім поняття «територіальна спільність» з'явилося у праці Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології», де територіальна громада визначається як група людей, члени якої, «пов'язані узами спільного відношення до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають із факту проживання на спільній території» [149, с. 83]. В такому контексті слово «територіальна» означає конкретно визначену територію, що управляється з одного центру, але може об'єднувати декілька сіл чи місто, або його частину з якою себе ідентифікує людина.

Відображення територіального підходу знаходимо ще у філософській концепції Аристотеля, де громадянське суспільство виступає як

політичне утворення громадян на певній території з власною формою владного осередку. Під таке визначення підпадає праукраїнська територіальна громада, що тоді була елементарною першоосновою державності та своєрідною формою правління [68]. Хоча І. Дробот та М. Смаровайло зазначають, що побутує суспільна думка щодо противаги місцевого самоврядування, як невід'ємної складової процесу організації життєдіяльності на місцевому рівні, державному управлінню у владних відносинах [51, с. 248]. Не залежно від обох припущень, організація соціально-економічного життя відбувалася на основі потреб у спільному господарюванні та обороні з дотриманням справедливості, свободи, відкритості, рівності, побратимства та усіх інших загальнолюдських чеснот.

Другий підхід зосереджено на соціально-психологічній спільності та спільності інтересів і цінностей членів громади. На думку американського соціолога Р. Нісбета, термін «громада» розвивався ще у XVIII-XIX ст. і передбачав форми відносин, що характеризуються високим ступенем інтимності, емоційною глибиною, моральною відданістю, соціальним зв'язком і тривалістю. «Громада заснована на людині, – пише Нісбет, – яка досягається скоріше в її цілісності, ніж у тій чи іншій з її ролей, взятих окремо, що вона може виконувати у певному соціальному строю... Громада є сплав почуття і думки, традиції і відданості, членства і волі. Її можна виявити або вона може бути символічно виражена в локальній місцевості, у релігії, нації, расі, професії, або русі» [149, с. 83].

Отже, тут громада виступає як суспільна цінність та безальтернативний спосіб організації життя. Не дивлячись на те, що ця цитата наведена представником іншої нації, ментальності та філософського світосприйняття, його слова досить повно характеризують українську громаду. І на нашу думку, тільки поєднання обох підходів дасть достатньо повну характеристику сутності громади.

Історично достеменно не відомо, коли сформувалася територіальна громада, але наявність серед її жителів багатющого звичаєво-традиційного арсеналу вказує на глибоку давнину. Праобраз української громади ми знаходимо ще у трипільських поселеннях, що близько 4,0-3,5 тис. років до н. е. сформувалися у поселення і згодом переросли в агроміста. На думку М. Відейка, такі агроміста нараховували від 40 до 100 садиб в яких проживало від 200 до 500 осіб. Ці поселення були повністю економічно автономними. Їх очолювали один або кілька старійшин, а найважливіші рішення вирішувалися загальними зборами [51, с. 249].

Специфіка організації трипільської громади зводилася до її існування протягом 50-80 років, а із виснаженням навколишніх земель та

вирубуванням лісів, освоювалися нові території. Тобто, трипільці вели напівосілий спосіб існування. Але з часом зростання населення могло посприяти розвиткові осілого способу існування у їх нащадків.

Окрім управлінських функцій старійшинами розв'язувалися міжособові конфлікти. Це, як правило, виконувалося особисто старійшинами або виносилися на загальні збори за участю жерця, який здійснював контроль за дотриманням справедливості [106, с. 23]. На думку російського дослідника середини ХІХ ст. М. Іванівена, значно пізніше, з прийняттям християнства на зборах українських громад були присутні священники, які приводили підсудних до присяги або інших людей в якості свідка [179, с. 9]. Тому з огляду на це можна говорити про трипільське першоджерело національних традицій врядування. А їхніми прямими нащадками могли стати слов'янські племена. Адже український дослідник І. Черкаський стверджував: «...про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню Південно-Західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки» [113, с. 271].

Територіально організовані громади сприяли суспільно-політичному устрою слов'янської державності. З приводу цього А. Велмер зазначив: «община – це комунальна форма співжиття, в якій влада належить главі общини, індивіди на ній відчужені й поглинуті духом загального начала. Громадська форма самоорганізації – це свобода для особи й колективу і виступає як соціально-економічна, суспільно-політична та особиста свобода у взаємній відносності двох начал» [68].

В період Київської Русі сільська територіальна община називалася *верв*. При цьому існували й альтернативні назви: «*мир*», а дещо рідше «*люди*», «*село*» [74]. Слід зазначити, що у Київській державі ще задовго до запровадження магдебурзького права також був розвинутий міський лад, основою якого було широке громадське самоврядування. В основі демократичного устрою міста лежала громада або община, що мала значну адміністративну, господарську та судову автономію. З метою здійснення управління містом жителями обирався війт та кілька чиновників. В межах міста встановлювався свій устрій, податки, функціонувала виправна система. Життєдіяльність міст регламентувалася звичаєвим правом, з яким мали рахуватися всі – навіть держава і великий князь [26, с. 9]. На думку вченого М.В. Довнара-Запольского, на владі віча та юридичних звичаях тих часів ґрунтувалася автономія общини [46, с. 4].

Основний демографічний компонент Київської Русі склали сільські громади, адже саме тут нарощувався основний ресурсний потенціал і був найміцнішим устрій автентичного врядування. Структурну основу давньої сільської громади склали індивідуальні сім'ї, що гуртувалися в общини. Невід'ємною рисою врядування у сільських громадах було те, що наділений представницькими, адміністративними та судово-поліційними функціями очільник громади (війт, князь) розділяв свою владу з громадою [74], тобто, управління здійснювалося на основі рішень загальних зборів [115, с. 71]. Ці збори князь не міг використовувати задля власної вигоди, що свідчить про незалежність громади в Київській Русі [42, с. 18].

Слід зазначити, що спочатку міста та села Київської Русі істотно не відрізнялися за способом життя між собою. Адже заняття населення було однаковим: хліборобство, рибальство, ловецтво, полювання тощо. У тогочасних містах децю краще розвивалися ремесла. З метою оборони від численних ворогів територія деяких сіл обгороджувалася високим валом та глибоким ровом, встановлювався паркан із паль та вежі з яких видивлялись ворогів [25, с. 63]. Тому такі «міста» щільніше заселялися, адже за огорожею було безпечніше. Управління цими поселеннями теж істотно не відрізнялося, за винятком вирішення питань підтримання фортифікаційних споруд, заселення нових мешканців тощо.

Як сільська, так і міська територіальна громада носила ознаки повноцінного управлінського осередку, а саме: визначеної території, виборного голови та інших управлінців і суддів. Про демократичний характер сільських громад також свідчить наявність спільного нерухомого майна, певних доходів і витрат [74]. Отже, тодішні громади вже практикували розвиток визначних атрибутів місцевого самоврядування сучасності – комунальної власності та місцевого бюджету.

Обираючи очільника громади, населення керувалося певними критеріями: «человека доброго, а годного, кого волость похочет й который бы за людьми стоял» и справедливость чинил» [45, с. 93]. Також це мала бути найстарша та найрозумніша людина, яку б на раді слухали [89, с. 16]. Такі критерії були своєрідною нормою, визначеною спільно, цілою громадою. Це були вимоги бачити саме такими керівників, які могли проходити головне випробовування – вибори.

Про міцність демократичних традицій, зокрема інституту виборів, свідчить те, що населення громади не визнавало призначених керівників і представникам державної влади доводилося їх відкликати [45, с. 92]. Суспільний статус таких очільників громад характеризує М.С. Грушевський,

який називає їх князями і на прикладі древлян показує, що особливого політичного значення князі не мали, залишаючись у тіні громади та її представників – «ліпших мужів» [37, с. 293]. Ліпші мужі, будучи представниками кожного села, що адміністративно входили до громади, здійснювали вибори старійшини (старця). Вибирали його із свого складу, відображаючи це у відповідному документі – приговорі. Також варто відмітити, що на копні суди теж зазвичай виходили виборні люди [45, с. 93]. Обиралися керівники громади строком на один рік весною і приговор оформлявся в той же день. Отже, це свідчить про існування у слов'ян та українців, зокрема, інституту непрямих виборів. Та найголовнішою його функцією був збір податків [45, с. 94]. Тобто він мав своєрідне доручення щодо збору податків. А це вже нагадує праобраз інституту делегованих повноважень, що ґрунтувався перш з все на довірі як одній із найголовніших національних чеснот українців.

Цікаво також що інших посадових осіб до громадського уряду вибирали в залежності від кількості мешканців та з-поміж людей, які не були раніше скомпрометованими [74]. Існування праобразу мажоритарної виборчої системи відображало відкритість кандидата перед своїми виборцями. Це вселяло почуття довіри, що значно підсилювалося його присягою. Територіально в межах сучасної України, подібна традиція місцевого самоврядування поширювалася на Придніпровські землі та Волині [45, с. 95].

Галицько-Волинський період істотно не позначився на становищі громади. Про це М. Аркас пише так: «Громада, як і раніш, була так само зовсім демократична (простолюдна), самовладна і раз почувала вона, що її тиснуть чи кривдять свої або чужі, то не вважала на найвищу (князівську) власть і охоче приставала на сторону того, хто забезпечить її громадські та особисті права» [25, с. 91]. Таким чином і на цьому етапі розвитку громади простежується її непохитна позиція щодо самоврядного прагнення, самовизначення. Саме з цим пов'язаний феномен «людей татарських», які виступали самоврядними громадами та добровільно приймали татарську зверхність, щоб позбутися боярського панування [164, с. 10]. Це свідчить про те, що умови гноблення боярами Галицьких земель були жорстокішими від монголо-татар.

Це можна пояснити також фактичною руйнацією системи державного устрою в Південній Київщині та інших українських землях. І як вважає Ю. Михайлюк, тут до кінця XIII ст. постійна князівська влада була відсутньою, а за відсутності дієвої державної влади, активізувалося самоврядування в місцевих громадах. Це також зумовило процес форму-

вання самоврядних традицій [105, с. 13]. Отже, монголо-татарське іго з одного боку лягло важким тягарем на спину громад, а ж іншого – знешкодило силу, що завжди стримувала їхній розвиток – державну владу.

Починаючи з XIV ст. (спочатку на Закарпатській Україні) було запроваджено магдебурзьке право – наданий привілей мешканцям міста на власну юрисдикцію [115, с.71]. А до такого усамостійнення міст призвів зріст населення, що відокремившись від села, виключно займалося ремеслами та торгівлею.

Отримання магдебурзького права передбачало можливість міста розвиватися в умовах «імпортованої» управлінської традиції. На думку Ю. Молодожен, популяризація ідей магдебурзького права призвела до скасування норм звичаєвого права. Магдебурзьким правом регулювалися суспільно-правові відносини у місті, у тому числі судові, виробничі, податкові [108, с. 34]. Тому ймовірно, що саме це призвело до «розділення» міста і села та вплинуло на формування біполярності (створення двох антропних середовищ з різними особливостями врядування) у розвитку українського населення.

В умовах розвитку громади за зразком магдебурзького права відбулися своєрідні зміни у самій системі соціальних відносин. Якщо українська автохтонна традиція передбачала безкорисливу, побудовану на кровних чи сусідських зв'язках модель відносин, то стрімкий розвиток ремесла і торгівлі самоуправлінських міст вибудував таку модель на основі кооперативних зв'язків. Лихварський егоїзм, відкривши епоху первісного нагромадження капіталу на території України, сформував нову суспільну касту – заможних міщан, які бажали урядуватися далеко не за українськими традиціями.

Ще однією обставиною, що віддаляла українську автохтонну громаду від міста з магдебурзьким правом було внутрішнє улаштування останнього. Справа в тому, що у місті працювала низка цехів, які склали своєрідну організацію із власним фондом та символікою. Такий фонд формувався на випадок допомоги членам цеху та вирішення загальних справ. Тобто, місто з урядуванням за магдебурзьким правом налічувало в собі чітко розподілені кастові групи [25, с. 112]. Тому населення таких міст не було однорідним. Воно не могло не позначитися на громадському житті поселення та характері його організації.

Крім того, у містах магдебурзького права за національною ознакою здебільшого проживали не українці, адже вони складали населення сільських громад та малих міст. З коментаря перепису населення Західної України 1880 року Т. Рутовського виходить: «Руське (українське) насе-

лення є у великій своїй більшості тільки сільським, з загалу руського (українського) населення проживає 90, 16 % у селах, у містах – 4, 29, а у містечках – 5,5%» [7, с. 13]. Це означає, що автентичне поселення українців було демографічно незначним і відображало його споконвічне заняття – землеробство.

Крім цього суттєву різницю між автентичною та запозиченою традицією врядування бачив також В. Антонович, який писав, що магдебурзьке право нічого не мало спільного з російськими містами (маються на увазі українські міста у складі Російської імперії), що розвивалися на інших засадах та прагнули до вічевого порядку. Отримання такого права насамперед передбачало здійснення управління відповідно до запозичених закордонних положень, що завдавало значної шкоди вітчизняним традиціям врядування.

До кінця XV ст. члени української громади були особисто вільними. Тоді уряд ще мало втручався у внутрішні справи громад, не сковував їхніх сталих правових звичаїв та традицій [74]. Кожна сільська община мала власні збори для вирішення питань, що належали до її компетенції. Такі збори називалися «копа» або «купа», а також «громада», «велика громада». Рада зборів носила назву віче. Копа збиралася на віче для ради. Аналізуючи документи Київського центрального архіву за XVI ст. М. Іванишев зазначив, що віче не було виключною приналежністю міських общин, але й належало до сільських. Дослідник стверджує, що слово віче зустрічається в найдавнішому акті серед вивчених, датованому 18 квітня 1564 року. У пізніших документах вже згадується копа, купа, громада, а в документах XVI ст. залишається тільки громада [70, с. 8].

Повноправними членами народних зборів були власники домогосподарств, що мали постійну осілість. Всі інші могли тільки бути присутніми на вимогу самих зборів. На віче поміж домовласників виділялися старці, думка яких була корисною при прийнятті рішень на основі більш давніших рішень народних зборів [70, с. 8-9]. На засіданні віче із трьох поселень сусідньої общини на віче запрошувалися по декілька осіб в якості свідків щодо стану справ, а з метою складання протоколу та внесення відповідного запису до актових книг запрошувався возний громадського уряду [70, с. 10]. Таким чином відбувався певний зв'язок з іншими громадами та органами державної влади.

На засіданнях віче вирішувалися найрізноманітніші питання, що стосувалися життя громади. Йдеться про прийняття постанов нормативного характеру. Також вічем вирішувалися й судові справи. Протоколи вічевих постанов записувалися в особні книги [99, с. 22]. Віче збиралося



на центральному місці населеного пункту, що називалося *каповище* або *копище* і вирішувало справи просто неба. Для вирішення кримінальних справ, копа збиралася на місті скоєння злочину – в діброві, в лісі, під горою тощо. Також копа могла здійснювати суд над привілейованими особами у справах між самими поміщиками і навіть між поміщиками та громадою. Поміщик міг перервати суд копи і вимагати суду городського [70, с. 10-14].

Загалом, сукупність правових звичаїв називалося копним правом, а суд, що здійснював правосуддя на основі таких звичаїв копним судом. Деякі звичаї копного права увійшли до Литовського Статуту і отримали силу написаного закону [70, с. 10-14]. Вперше Литовський статут 1529 року надав сільським громадам законної обов'язкової сили [70, с. 25].

Віче також відіграло роль своєрідної управлінської школи. Повноправними членами віче ставали молоді чоловіки після одруження. Оскільки вони одружувалися досить рано, то мали вдосталь часу для відповідного засвоєння управлінських знань. Це давало можливість передавати відповідні знання майбутнім поколінням в усній формі [70, с. 8-9].

Територіально-управлінська організація громади зводилася до окремого великого села або кількох маленьких поселень, що складали окрему одиницю судово-адміністративної управи [74]. На думку М. Іванишева, общини із одного населеного пункту зустрічаються досить рідко. Здебільшого вони заключали в собі від чотирьох до дев'яти поселень, одне з яких слугувало центральним місцем проведення віче [70, с. 4]. В Галичині до XII ст. такий населений пункт називався *чоло* [99, с. 80].

Та із втратою самостійності, автентичні сільські громади були поділені між приватними власниками та державою. На зміну автентичній формі організації прийшла близька за формою та далека за сутнісним змістом адміністративно-управлінська організація – волость, яка більше поширювалася на білоруських та російських землях [46]. Так, в імперські часи волость налічувала 6-8 сільських громад (сіл), що склалися із 300, 600 і більше дворів. Тоді у волосних зборах брали участь не менше 50-80 осіб, але й були набагато більші волості, що налічували 150 і навіть 200 учасників сходу. Прикладом може служити Малинський волосний сход 1904 року, що нараховував 52 службові та 153 виборні особи від селянських громад [41].

Це призводило до порушення відшліфованої віками традиції врядування у малих «родинних» громадах з дотриманням основного принципу – відкритості. Ілюстрацією цього є відомості щодо проведення во-

лосного сходу: «У великих громадах учасники сходу – 150-300 чоловік – не могли вміститись в сільській хаті, розташовувались в сінях, на вулиці. Вони не чули, що обговорюється в хаті, і не знали, які були висловлені думки» [21, с. 51]. Отже, прийняття рішення чисельними сходами негативно позначалося на їх результативності і зводило нанівець ефективність врядування самої громади.

Також поряд із сільським чи волосним старійшиною (старостою), який виконував функції судово-поліційного характеру, працював писар. Окрім функцій канцелярського змісту на цю посадову особу покладалося виконання наказів старійшини. Писар був по суті тією зв'язною лінією між керівником та проблемою, що потрібно було вирішити [8, с. 145-146]. Таким чином, сільський писар здійснював повноваження різного характеру, що не завжди позитивно відображалося на управлінському результаті.

Розкриваючи сутність громади, слід звернути увагу на питання її територіального формування, що відбувалося: шляхом розмежування автохтонної суспільної організації і магдебурзького права, а також за принципом торговельно-промислової та духовної концентрації населення [рис. 1.5]. Обидва підходи склалися історично, але в першому випадку територія громади формувалася на тлі міст з магдебурзьким правом, а в другому – залежала від зайнятості населення.



*Рис. 1.6 Територіальне формування громади.*

Беручи за основу кастову замкненість міст, що урядувалися за магдебурзьким правом, сусідні сільські громади мали досить чіткі межові знаки з їхнього боку, тобто, територія формувалася за зразком «прогресивного» сусіда. Йдеться про постійну демографічну концентрацію в поселеннях, де збиралися віче. Тут вона зумовила розвиток промисловості, торгівлі та ремесла. В результаті цього таке поселення перетворювалося в містечко чи місто, а жителі відповідно – у міщан. Отримане магдебурзьке право звільняло населення від вічевих зібрань, яке урядувалося вже за новими принципами [70, с. 4].

З іншого боку через такий поділ община слабшала, але зв'язки з іншими селами не зникали. Тому в Україні стали з'являтися регіони з поділом на своєрідні центри ремісничої, купецької та лихварської концентрації, що певним чином сприяли урбанізації населення навколишніх сіл. Такі міста були своєрідними територіальними флагманами і відігравали надзвичайно важливу роль у сфері суспільно-політичного та економічного розвитку регіону. Як зазначав М. Грушевський: «...спільними силами ставили собі «город», себто місце огорожене., город ставав головою більшої околиці: як він рішав, так і робили сусідні села» [132, с. 17-18].

Особливо до такого центру тяжіли певні населені пункти, а саме – ті, мешканцям яких, наприклад, було зручніше і ближче діставатися до ринку. А ринки, як відомо, особливо в період середньовіччя відігравали надзвичайно важливу роль у формуванні міст з усіма необхідними атрибутами, особливо органами місцевого управління. Вступаючи таким чином у виробничо-торговельні відносини і регулярно концентруючись в одному місці, населення певної території перетворювалося у своєрідний антропний моноліт з єдиним управлінським центром.

Зрозуміло, що такий принцип носить більш демографічне, а ніж територіальне значення. Адже чітка межа між такими районами складалася по кордонах прилеглих територій сіл, що належали до впливу різних адміністративних центрів.

Історичні умови розвитку місцевого самоврядування в Україні обумовлені саме появою та розвитком територіальної громади. На нашу думку, адміністративно-територіальний устрій, що виходить із прадавніх умов життя українського населення, диктувалися ландшафтом та рельєфом місцевості, природно-кліматичною ситуацією. Саме на основі цих складників сформувалися умови «другої черги». Йдеться про види занять тодішнього населення українських територій – домінуюче сільське господарство, слаборозвинене промислове виробництво та торгівля.

Важливе значення у розвитку громад також займає їх законодавче регулювання. Одними із перших були громади, що декларувалося законодавчими актами Австро-Угорської імперії другої пол. XIX ст. Так, законом від 14 листопада 1863 року визначалося, що: «самостійною місцевою громадою є кожна міська, торгова або сільська громада із власними самоврядними органами». Кожна громада мала володіти всім нерухомим майном, що розміщується на її території [176, с. 33].

Категорія «територіальної громади» далеко не з самого початку і не в повній мірі була формалізована у вітчизняному законодавстві. Поняття «громада», в демографічному аспекті згадується у Конституції

Пилипа Орлика [82], I Універсалі Центральної Ради (ЦР) [133] та Конституції Української Народної Республіки [86].

В радянський період, влада намагалася ввести на рівні громади адміністративні органи – правління та ревізійні комісії, нав'язати радянську кооперацію, прагнучи цим самим забюрократизувати самоуправління селян. Але такі структури не прижилися, адже найчастіше громадами керували звичні і зрозумілі для селян уповноважені. На думку І.М. Кривко: «...колективізм був іманентно притаманний громаді, але він стосувався лише тих сфер її діяльності, котрі не обмежували індивідуалізм селянських господарств і тих, участь у яких була для селян економічно доцільною» [93, с. 8]. Отже, автентична самобутність в корені не співпадала із принципами радянської колективізації. Тому радянське законодавство ігнорувало феномен громади як демографічно-культурного та самоуправлінського утворення. Так, навіть пізній Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» визначав, що місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць [57]. Тобто, брався до уваги тільки адміністративно-територіальний аспект, визначалася управлінська територія місцевих органів державної влади.

Територіальну основу місцевого самоврядування у вигляді сільради, селища та міста проголошував Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [60]. Поняття ж територіального колективу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування увів Конституційний договір 1995 року [81].

Прийнята в наступному році Конституція України встановила незаперечну монополію управлінської ініціативи територіальної громади у сфері місцевого самоврядування [84]. А Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначив її організаційно-правові засади [58].

На наш погляд, більш повне розкриття сутності, ролі та місця територіальної громади у формуванні національних традицій врядування дасть змогу характеристика якісної складової територіальної громади, де виділяємо два базових компоненти, що наповнюють сутнісним змістом її поняття. Перший компонент розкриває внутрішній зміст громади. Сюди варто віднести наступні складники:

- *спільне проживання та солідарність інтересів мешканців громади.* Цей складник відображає своєрідну психологію жителів громади, яка проявляється у спільному ставленні до загальної справи, умінні відстояти інтереси громади, дотриманні встановлених на

місцевому рівні правил, реакцією на заклик лідерів громади. Тобто, йдеться про дієвість громади, її здатність до самореалізації.

Базові компоненти громади	
Внутрішні:	Зовнішні:
<i>спільне проживання та солідарність інтересів мешканців громади;</i>	<i>географічне положення та особливості території;</i>
<i>специфіка світосприйняття громадян;</i>	<i>чисельний, якісний склад та зайнятість населення;</i>
<i>унікальність та самобутність кожної громади;</i>	<i>економічна та соціально-політична ситуація в громаді;</i>
<i>спільна відповідальність жителів громади</i>	<i>стан функціонування органів публічного управління</i>

Рис. 1.7 Якісна характеристика громади.

- *специфіка світосприйняття громадян.* Свідоме світосприйняття кожного жителя громади будується на умовах розвитку громади. Рівень світосприйняття був колективним, тому і відносини із сусідніми спільнотами будувалися на общинному рівні;
- *унікальність та самобутність кожної громади.* Йдеться про манеру поведінки в певних життєвих ситуаціях, місцеві мовні особливості і навіть – традицію зведення житла. Це помітив С. Саханенко, який (тільки на прикладі міської територіальної громади) назвав громаду «тією соціальною спільністю, що утворюється в межах суміжного проживання людей, об'єднаних спільними інтересами і яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот і діє в соціально-економічній, політичній, культурно-побутовій сферах» [148, с. 365].
- *спільна відповідальність жителів громади.* Обов'язковим атрибутом життя громади була колективна відповідальність. Кожне село зокрема і вся громада разом несли відповідальність за дії кожного свого мешканця [70, с. 7]. З цією метою кожне поселення мало свій територіальний простір. Адже в разі скоєння злочину, відповідальність несла та громада, де було знайдено його речові докази [70, с. 5]. Тенденція колективної відповідальності була поширена і в селах польської громади (ополе) в Галичині [99, с. 80].

*Зовнішній* компонент, як правило, висуває громаду у тому вигляді, який дозволяє покласти її на один щабель з іншими аналогами. І це, як

правило, представницький рівень, що відображає сталу структуру характеристики громади. Сюди можна віднести:

*географічне положення та інші особливості території*; Географічне розташування громади, ландшафт та рельєф території, визначаючи умови існування місцевого населення, відігравали ключову роль у формуванні його характеру, звичаїв та специфіки самоорганізації;

- *чисельний, якісний склад та зайнятість населення*. Вплив цих показників на формування національних традицій врядування є очевидним, адже вони формувались серед нечисельної спільноти землеробського населення з погано розвинутими товарно-грошовими відносинами;
- *економічна та соціально-політична ситуацію в громаді*. На думку М.В. Донвара-Запольського, в громаді здійснювався спільний обробіток землі [46, с. 7], а отже і споживання вирощених продуктів було спільним, і управління, і суд тощо. Вчений зазначає, що з часом володіння землею набувало подвірної форми, а, отже, розпочався процес дроблення суб'єктів власності громади;
- *стан функціонування органів публічного управління*. З цього приводу варто відмітити, що на громаду покладалися функції захисту її членів від крадіжок, убивства, штрафних санкцій, пошук злодіїв та убивць. Також громада виконувала податкову та судові функції. Тому це свідчить про відповідну організацію громади [35, с. 283] і наявність потужних органів самоврядування.

Вищенаведені складники більше характерні для населених пунктів сільського типу та малих міст. Адже у великих містах такі особливості проявляються в незначній мірі. Автентичні ж основи української громади виходили з простої апробації практичної реальності вже управлінським досвідом. А насадження чужих суспільно-управлінських ідеалів призвело до втрати частини сутнісних складників громади.

В цілому автентичний образ української громади інтегрує її територіальну та духовно-ціннісну основи. Це показує апробований часом унікальний досвід самоорганізації, що послужив її самозбереженню в рамках самодостатньої одиниці значно триваліше вітчизняної державності.

### ***Висновки до розділу 1***

Опрацювання теоретичної літератури дало змогу визначити історико-філософські особливості виникнення і формування національних традицій врядування та дослідити їх концептуальні основи.

Встановлено, що витокami національних традицій врядування є низка факторів. Сюди варто віднести першооснову формування українського етносу, а саме: природно-географічні умови, осілість, анархічність. Природно-географічні умови склали основу формування осілості як способу життя. В свою чергу становлення третього фактору – анархічності – ґрунтувалося на двох попередніх.

В основі національного характеру українців покладено два аспекти – емоційно-естетичний та практичний. Доведено, що при незначній демографічній концентрації, саме емпатія та толерантність виступали рушійною силою формування національного характеру українців.

Середовище в якому відбувалося становлення автентичних управлінських особливостей характеризується двома конструктами: трибалізмом та українським патерналізмом.

Трибалізм – форма родоплемінної організації, що є схильною до культурної та суспільно-політичної племінної відокремленості. Український архетип трайбалізму зводиться до спільного землеволодіння та традиції духовності.

Український патерналізм – система відносин, що виключає повну залежність від авторитету старшого, який має право владарювати тільки за колективно заданим управлінським напрямком.

Український патерналізм характеризується тим, що: функціонує в діапазоні громадського дозволу, заснований на сімейній організації, вимагає суспільної рівності та не потребує значної демографічної концентрації.

Основу категорії «традиція» складає її форма, що під дією часових змін зберігається, а зміст – залежить від рівня розвитку культури соціуму, переосмислення існуючих цінностей чи застосування інноваційних і технологічних досягнень.

В контексті дисертаційного дослідження традиція трактується як механізм збереження певного соціального досвіду, а саме – досвіду врядування.

Відповідно до розробленої дефініції, національні традиції врядування це – суспільно узвичаєні організаційні форми життєдіяльності етнічної спільноти, аксіологічна складова її культури та автентичний спосіб самоідентифікації, що виступає імперативним і усталеним догматом у процесі регулювання суспільним розвитком.

Проаналізовано історичні етапи розвитку врядування та місцевого самоврядування на теренах сучасної України у контексті національних

особливостей крізь призму: «втрачена традиція» та «відновлена традиція».

Проведений аналіз дав змогу побачити здатність національних традицій врядування до відновлення під впливом сприятливих умов, а також зміни їх діалектичного напрямку через вплив зовнішніх факторів.

Це спричинило формування західного та наддніпрянського напрямків формування національних традицій врядування.

З'ясування принципів територіального формування громади (торговельно-промислової і духовної концентрації населення та розмежування автохтонної суспільної організації і магдебурзького права), характеристика якісної складової громади, дало можливість розглянути історичну специфіку формування та виявити територіальну-часову неоднорідність в її розвитку.

Роль та місце територіальної громади у формуванні національних традицій врядування визначено також через розкриття якісної складової громади, яка виражена двома компонентами: *внутрішнім* (спільне проживання та солідарність інтересів мешканців громади; специфіка світосприйняття громадян; якісна різниця у спільно набутих місцевих цінностях громадян; спільна відповідальність жителів громади) та *зовнішнім* (географічне положення та особливості території; чисельний, якісний склад та зайнятість населення; економічна та соціально-політична ситуація в громаді; стан функціонування органів публічного управління).

Отже, проведення аналізу науково-теоретичних засад національних традицій врядування, історичного розвитку місцевого самоврядування та вивчення управлінської специфіки територіальної громади, надало можливість виявити раніше не вивчені витoki національних традицій врядування, що служили підґрунтям розвитку останніх, визначити роль і місце територіальної громади у формуванні національних управлінських особливостей і з'ясувати особливості здійснення національного врядування у різні періоди української історії в умовах втрати та відродження його традицій.



## РОЗДІЛ 2.

# СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ВРЯДУВАННЯ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМИ ТРАДИЦІЯМИ



*2.1. Проблеми функціонування сучасної системи місцевого самоврядування*

*2.2. Історичний та сучасний досвід Європейських країн щодо становлення вітчизняних муніципальних систем та їхній вплив на формування місцевого самоврядування в Україні*

*2.3. Вплив пострадянської правової традиції на становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні*

### ***2.1. Проблеми функціонування сучасної системи місцевого самоврядування***

Вивчення проблем сучасного розвитку місцевого самоврядування в Україні є важливим етапом дослідження. Воно було відображено в дослідженнях багатьох вітчизняних вчених, а саме: В.С. Куйбіди [94], В. Пархоменка [131–132], Р. Шинкаренка та Т. Бровка [177], М.О. Пухтинського та О.В. Власенка [141], О.С. Батанова [16–17], Ю.Б. Молоджен [110], О. Слобожана [154], М.О. Баймуратова та А.В. Григор'єва [10], І. Дробота [52], В. Борденюка [23–24], О.П. Скорохода [153], І.Д. Софінської [155].

При аналізі проблем місцевого самоврядування здійснювалися неодноразові спроби їх класифікації. Одним із перших таку класифікацію розробив у 90-х роках минулого століття В. Пархоменко. Він згрупував проблеми місцевого самоврядування за наступними напрямками: інституційні проблеми місцевого самоврядування; проблеми правового забезпечення; проблеми формування місцевого самоврядування; проблеми становлення територіальних громад; проблеми формування і функціонування місцевих рад; проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування; проблеми повноважень місцевого самоврядування [132, с. 32].

Науковець В.С. Куйбіда виділяє дві групи проблем місцевого самоврядування. У першу чергу це проблеми відновлення і розвитку місцевого самоврядування як політико-правового інституту та гарантованого державою права територіальної громади [94, с. 155]. Варто наголосити, що не просто гарантованого державою, а свого природного права, виробленого багатовіковою практикою врядування українського народу.

До другої групи автор відносить проблеми, що мають вирішуватися безпосередньо територіальними громадами, її представницькі органи – рада (сільська, селищна, міська, районна, обласна) і голова (сільський, селищний і обласний) та виконавчі органи (функціонально-галузеві і територіальні) місцевого самоврядування [94, с. 155]. Саме з цією низкою проблем пов'язана автентичність вітчизняного місцевого самоврядування, особливо коли за відправну точну беремо територіальну громаду як базу самовряду одиначу, що послужила основою суспільної організації.

Інша класифікація, запропонована Р. Шинкаренком та Т. Бровком, зводиться до самої компетенції місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме: стимулювання впровадження екологічно-чистих технологій та контроль роботи потенційно небезпечних підприємств хімічної промисловості. Зміст наступного блоку зводиться до збереження соціокультурної специфіки і цілісності регіону. Також органи місцевого самоврядування мають проводити належну демографічну політику в регіоні та забезпечувати його соціально-економічний розвиток [177, с. 208-209].

Бачення проблем місцевого самоврядування в Україні М.О. Пухтинським та О.В. Власенком зводиться до: недосконалої організації публічної влади на регіональному рівні; недорозвиненості системи місцевого самоврядування; нераціональної побудови системи адміністративно-територіального устрою; низької ефективності функціонування ін-

ститутів державної та муніципальної служби; відсутності партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади [141, с. 14].

Окрім того, на думку О.С. Батанова, непослідовність державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування призвело до: невизначеності правосуб'єктності територіальної громади та її співвідношення з населенням і державою; нечіткого розмежування функцій, повноважень; суперечливості у визначенні статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад; недостатньому забезпеченні охорони громадського порядку та захисту основних і «локальних» прав членів територіальної громади [17, с. 191]. Все свідчить про те, що більшість територіальних громад не стали сприятливим життєвим середовищем, що необхідне для всебічного розвитку людини, захисту її прав.

Власне бачення проблем місцевого самоврядування у своїй праці «Самодостатність територіальних громад: системний підхід» висвітлила Ю.Б. Молодожен. Вона називає наступні проблеми: відсутність належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування; незадовільний технічний стан мереж і споруд, що експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства; розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого та регіонального розвитку [110, с. 46-47].

Окремим пунктом слід виділити проблеми пов'язані із сучасним адміністративно-територіальним устроєм України. Так, з самого початку незалежності зменшилася на 2,5 млн. осіб чисельність сільського населення, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Та поряд із цим кількість сільських рад зросла на 1067 одиниць. Це змушує нас звернути увагу на те, що майже з 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб. В таких громадах, як відомо, не утворено виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Понад 5419 місцевих бюджетів є дотаційними на 70 відсотків, а 483 громади – на всі 90 відсотків [88].

Зважаючи на вищенаведений аналіз проблем, ми спробуємо довести, що в основі проблем розвитку української демократії на місцевому рівні лежить відсутність або часткова втрата автентичних управлінських особливостей. При цьому очевидним є те, що їхнє відродження і ефективність подальшої реалізації залежить від кардинальних системних змін у місцевому самоврядуванні.

Першочергово варто акцентувати свою увагу на формі впровадження місцевого самоврядування у пострадянській Україні. Так, на думку І. Дробота: «...на відміну від розвинутих країн місцеве самоврядування в Україні виникло не на суспільній ініціативі і засадах самоорганізації громадян, а було організоване і упроваджене в політичну систему суспільства державою. Причому, в суспільному вимірі цей процес відбувся в дуже короткий термін» [52, с. 46]. Вчений також стверджує «...вітчизняне місцеве самоврядування опинилося в середовищі, де ще не сформоване громадянське суспільство, де панує державний патерналізм і ніяк не отримує розвитку «зародок» самоврядування – суспільна та підприємницька ініціатива. Тому за таких умов у громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування ще не сформувався об'єднувальний інтерес до самоорганізації, і воно (самоврядування), перескочивши стан сформованого громадянським суспільством «системного суспільного явища», набуло одразу ознак «організаційно структурованого інституту» з функціональними ознаками державного правління, а не врядування» [52, с. 46-47]. Населення не було готовим сприйняти місцеве самоврядування у такий спосіб. І в результаті його зрозуміли як своєрідне владне «перегрупування», спричинене розпадом Радянського Союзу.

Тому сучасна ситуація у сфері місцевого самоврядування не є прийнятною для населення. Так, за результатами соціологічного опитування, в березні 2013 року, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у 132 населених пунктах України сільського та міського типу, на питання: «Чи підтримуєте ви діяльність органів місцевого самоврядування?», позитивно відповіли тільки 12,1 %, негативно – 32 %, а погодилися із окремими заходами 44,7 % [156]. Така статистика свідчить про слабкий розвиток місцевого самоврядування в Україні, а головне – відсутність належної комунікативної взаємодії між органами місцевого самоврядування та населенням.

Головною ознакою відсутності автентичної територіальної громади сьогодні в Україні є надзвичайно низький рівень громадської участі мешканців у житті громади, їх готовності самостійно відповідати за вирішення місцевих проблем. Саме відповідальність є своєрідним індика-

тором сучасного становища територіальної громади. Вона розкривається О.В. Батановим як своєрідна формула: «під свою відповідальність». Це можна зрозуміти як не обов'язок територіальної громади нести колективні витрати, а обов'язок ефективно здійснювати власні, визнані державою самоврядницькі права. Вона означає, що байдуже ставлення жителів територіальних громад до того, кого вони обирають в органи місцевого самоврядування, небажання та невміння брати участь в організаційних формах контролю за місцевою владою, відсутність активного співробітництва та соціальної солідарності мешканців, призводить до низького рівня добробуту основної маси населення в селі, селищі місті. Територіальна громада відповідає сама перед собою і на кожного мешканця покладається частка цієї відповідальності [16, с. 7].

Проте, результати соціологічних опитувань показують, що люди переважно не відчують власної відповідальності на місцях. Зокрема, на запитання «Чи несете Ви особисту відповідальність щодо стану справ у вашому місті чи селі?» більшість опитаних відповіли негативно – 59,9 %. Лише 3,5 % респондентів дали ствердну відповідь, а 24,6 % визнали, що несуть часткову відповідальність. Тому, ключовою проблемою у розвитку місцевого самоврядування в Україні є неготовність суспільства до самоврядування [166, с. 50]. Така ситуація є свідченням повної відмітності усіх характерних для громади рис, особливо внутрішніх [Рис. 1.7], що є ідеологічною основою її формування.

Зрозуміло, що такий стан справ був спричинений втратою архетипу української громади, автентичності внутрішніх міжгрупових та міжособистісних зв'язків, алгоритму її самоорганізації та здатності до самозбереження у разі зовнішньої небезпеки.

Відповідно втрачені традиції вплинули на стан законодавства у сфері місцевого самоврядування, що є застарілим та неефективним. Діючі нормативно-правові акти не містять механізмів реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Неврегульованість статусу посадових органів місцевого самоврядування, зумовлюють необхідність оновлення законів України «Про місцеві державні адміністрації» [59], «Про місцеве самоврядування в Україні» [58], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [64].

Наступною проблемою є відсутність єдиного нормативного акту, що регламентував би процедуру взаємовідносин органів влади та громадян. Такий документ мав би визначати право і обов'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямовувати свою діяльність на задоволення потреб людини через надання відповідних пос-

луг. Також невід'ємною нормою такого акту став би перелік обов'язкових муніципальних послуг, що мав супроводжуватися визначенням стандарту їх якості [153, с. 42]. Більш докладно проблеми правового характеру буде висвітлено у підрозділі 2.3.

На основі правових проблем виникають і проблеми інституційно-організаційного змісту. Їх аналіз варто розглядати в площині адміністративно-територіального устрою України, що у свою чергу потребує системних змін, адже має низку власних недоліків, а саме:

- функціонування адміністративно-територіального устрою України на застарілих критеріях, принципах і пріоритетах централізованої адміністративної системи управління [129, с. 20]. Сьогодні при жеврінні дрібненьких та слабких сілрад такі адміністративно-територіальні рівні як райони фактично мають аналогічне сутнісне та функціональне наповнення як і за радянських часів. Тобто, органи місцевого самоврядування основного рівня фактично знову перетворюються на найнижчі ланки державної виконавчої влади;
- порушення принципу компактності адміністративно-територіальної одиниці (існування анклавів: місто у місті, у місті – район, у районі – населений пункт) [143, с. 20]. Досить часто, ще в радянські часи при виконанні планів п'ятиліток, здійсненні масових забудов, зведенні стратегічних об'єктів було порушено компактність адміністративно-територіальної одиниці. Як наслідок утворилися анклави, поселення у промислових зонах тощо. Як правило, все це знищило автентичність українських поселеннях, що ґрунтувалася на апробованим віками досвідом поселення: вибиралися найбезпечніші та найзручніші умови поселення з огляду на рельєфні, ландшафтні, кліматичні, ресурсні особливості місцевості;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (станом на 1.01.2012 р. реальна кількість сіл – 27 241, селищ – 1 209, сільських рад (адміністративних одиниць) – 10 278). Це позбавляє органи місцевого самоврядування ресурсної можливості надавати населенню якісні освітні, медичні, соціально-культурні та інші послуги;
- конституційно не встановлений принцип повсюдності місцевого самоврядування. Це дало можливість на рівні ординарних законів поширити юрисдикцію органів місцевого самоврядування лише на земельні ділянки під населеними пунктами. При цьому, як вже зазначалося, земельні угіддя сільськогосподарського призначення не можуть складати матеріальну основу місцевого самоврядування у

сільських територіальних громадах, що негативно впливає на формування доходної частини місцевих бюджетів [72, с. 27].

- невизначеність процедур і відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст [143, с. 20]. Сьогодні допускається входження однієї територіальної громади до складу іншої і одночасно навпаки. Так, в промислових та курортних зонах, досить часто села, селища та навіть окремі міста включаються до складу міських рад, а це сприяє ухваленню органами місцевого самоврядування взаємно суперечливих рішень [72, с. 25].
- недосконалість (у багатьох випадках – відсутність) визначених на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць [143, с. 20]. Як вже вище зазначалося потреба у встановленні меж населених пунктів є спільним недоліком як сучасного адміністративно-територіального устрою так і місцевого самоврядування. Це один із небагатьох аспектів, що залежить від місцевого досвіду територіального розподілу, тобто, першочергово на його вирішення має впливати не законодавство, а місцеві традиції.
- суперечливо визначений статус об'єднань мешканців кількох сіл (вони є суб'єктами місцевого самоврядування, але не зазначені серед елементів адміністративно-територіального устрою) та районів у містах (населення яких визнане територіальною громадою, але позбавлене права на управління комунальним майном) [72, с. 25-28]. Діюча система місцевого самоврядування в Україні призвела до порушення організації управління у великих містах. Мова йде про міста з районним поділом, де районні в місті ради не можуть належним чином вирішувати проблеми населення своїх районів, адже коло повноважень районних у місті рад визначається міськими радами за залишковим принципом. На відміну від жителів сільських територіальних громад, що є носіями права на місцеве самоврядування, жителі районів у містах не мають такого права. Хоча при цьому вони за демографічними, соціально-економічними та іншими показниками не поступаються містам обласного значення [23, с. 75].

Також в межах інституційно-організаційного аспекту не можна оминути й адміністративну картину сільських, селищних та міських рад. В наш час, на думку дослідника В. Борденюка, «міське самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст представляє собою своєрідну «міні-президентську республіку», в умовах якої пред-

ставницькі органи фактично не мають можливості впливати на виконавчі органи, сільських, селищних, міських голів. Адже відповідний голова, який за результатами виборів автоматично стає керівником відповідної ради та її виконавчого органу, незалежно від розкладу політичних сил в раді, може блокувати будь-яке рішення як представницьких, так і виконавчих органів з будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування» [24, с. 211-212].

Продовжуючи тему, можна сказати, що першочергово вплив інституційно-організаційного аспекту торкається питання кадрових особливостей. Варто відмітити, що величезна кількість територіальних громад вимагає утримання громіздкого штату службовців, що не завжди може ефективно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності місцевих громад.

Також занадто високим є рівень корупції в органах місцевого самоврядування. За результатами загальнодержавних соціологічних досліджень 2007, 2008, 2009 та 2011 років засвідчили зростання рівня хабарництва у сфері місцевого самоврядування. Зокрема в таких сферах, як: отримання державного житла (з 16 % до 29,5 %), влаштування на роботу до державної уста (з 10,4 % до 15,3 %), оформлення права власності на землю (з 7,1 % до 9,9 %), та на об'єкти нерухомості (з 8,8 % до 11,6 %) [47].

Ще однією проблемою місцевого самоврядування є невідповідність між штатним розписом та колом обов'язків посадової особи. Сьогодні досить часто спостерігається надмірна перевантаженість державних службовців та посадових осіб, які змушені виконувати значно більше обов'язків ніж передбачено посадовою інструкцією. Це може траплятися тоді, коли одна особа (не будучи державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування) змушена поєднувати дві посади і при цьому виконувати дві зовсім різні функції, які складають як власну, так і делеговану компетенцію. А це призводить до переобтяженості працівника і негативно позначається на виконання роботи.

Нерозривно пов'язаною із названими проблемами є низький престиж служби в органах місцевого самоврядування. Він пов'язаний із низьким рівнем соціального захисту працівників зазначеної сфери. Головну роль відіграє недосконалість системи оплати праці (йдеться про відсутність зв'язку посадового окладу з рівнем кваліфікації, професійною підготовкою, відсутність прозорої системи преміювання, розрив у заробітній платі керівників I-II категорій посад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування) [47].



Відповідно до логіки нашого дослідження, спектр кадрових проблем породжує функціональні проблеми, що супроводжуються вірною координацією дій, умовами їх виконання.

У статтях 118 та 143 Конституції України передбачається можливість взаємного делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і навпаки [84]. А подальша визначеність видів делегованих повноважень відбувається шляхом законодавчого закріплення. Сьогодні правові основи делегування повноважень закладені Конституцією України, Законами «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] і «Про місцеві державні адміністрації» [59].

Конституція України припускає можливість виконавчої влади надавати окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Зазначене конституційне положення конкретизовано в цих законах. Згідно з ними суб'єктом делегування повноважень місцевого самоврядування можуть бути органи виконавчої влади. Також слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у свою чергу обласні і районні ради делегують повноваження районним державним адміністраціям. Тобто, делеговані повноваження в Україні мають двояку природу.

Слід визнати, що недосконалість правової бази взаємного делегування повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування призвело до того, що: по-перше, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) здійснюють невластиві їм повноваження, що за своєю природою спрямовані на реалізацію насамперед інтересів відповідних територіальних громад. Наприклад, відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до переліку питань, які вирішуються місцевими державними адміністраціями входять питання соціально-економічного розвитку відповідних територій [59], а стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проголошує, що забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів є прерогативою органу місцевого самоврядування [58], але в свою чергу районна рада згідно ст. 44 цього ж закону делегує таке повноваження місцевих державних адміністрацій. Виходить, що районні ради, представляючи спільні інтереси територіальних громад певної території, довіряють повноваження, яке вже мають місцеві державні адміністрації і залишається в органах місцевого самоврядування; по-друге, виконавчі органи мі-

сцевого самоврядування здійснюють більше делегованих, ніж власних самоврядних повноважень [120, с. 127].

Залишки адміністративно-командного стереотипу управління, який сприяє злиттю в розумінні і практичній реалізації суті власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, призводять до того, що обидва види повноважень сприймаються як єдине ціле і часто виникає плутанина, яка позбавляє системності та зводить нанівець установлений алгоритм їх виконання.

Споживачі адміністративних послуг (громадяни) не розуміють того, хто і яким чином задовольняє їхні потреби: органи державної влади чи місцеве самоврядування. В результаті це виключає у їх сприйнятті існування місцевого самоврядування як виду окремої влади, що вельми успішно поглинається державою і залежить від неї «на кожному кроці». Тому досить часто не розуміючи ініційованої державою політики, громадяни «кидають каміння» у представників місцевої влади.

Якщо брати за умовну стандартну основу Європейську хартію місцевого самоврядування, то відповідно до її ч. 3 ст. 4, «функції місцевого самоврядування мають здійснюватися переважно тією владою, що знаходиться найближче до громадян і має з ними найтісніший контакт [55]. Та на сьогоднішній день значна кількість повноважень як державної виконавчої влади, так і місцевого самоврядування виконуються далеко не наближеними до громадян органами. Наприклад, сільські селищні ради, що знаходяться найближче до населення, за винятком одного соціального працівника, не займаються питаннями соціального захисту відповідних верств громадян.

Відомо, що однією із найважливіших гарантій існування місцевого самоврядування, виконання його завдань та функцій є самостійне формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Як влучно відмітили вчені М.О. Баймуратов та А.В. Григор'єв, саме тому Конституцією України закріплено положення відповідно до якого органи місцевого самоврядування мають встановлювати місцеві податки і збори [10, с. 61]. Потреба у місцевих фінансах має теж формуватися й вирішуватися в межах місцевого бюджету, тобто знизу. Сьогодні перші кроки до цього зроблені, проте все ж ще спостерігається значна централізація у бюджетному процесі.

За діючим законодавством на місцеві бюджети перекладається лише відповідальність. Органи місцевого самоврядування по-старому не мають впливу на розподіл і використання субвенцій та цільових дотацій. Все вирішується у вищих органах державної законодавчої та виконавчої влади. Як наслідок, при такому підході несвоєчасно визначається перелік

об'єктів надходження і освоєння коштів. Також виділяються кошти непропорційно та нерівномірно, при цьому відчутний своєрідний суб'єктивізм, адже окремим регіонам надається перевага [128, с. 50]. Таким чином все це негативно впливає на соціально-економічний розвиток територіальних громад та окремих регіонів в цілому.

Також організаційно та фінансово неспроможними є органи місцевого самоврядування районів та областей (районні та обласні ради), які лише перерозподіляють дотації між територіальним громадам та затверджують бюджети, проекти яких підготовлені місцевими державними адміністраціями [72, с. 27]. На думку експертів Ради Європи, бюджетна система України побудована таким чином, що «власні адекватні фінансові ресурси» настільки непередбачувані і залежні від рішень центральних органів, що органи місцевого самоврядування не можуть і не мають права розглядати власні бюджети до остаточного прийняття державного бюджету [54].

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо». Це означає, що базою розрахунків є не вартість виконання функцій, а виділена державою частка консолідованого бюджету, яка, зазвичай, покриває лише так звані «захищені» статті.

Також законодавство не передбачає механізму і процедури обрахунку витрат, необхідних для виконання делегованих повноважень. В державному бюджеті відсутня стаття трансфертів органам місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень або віднесення на ці цілі певних податків (частини податків) [54]. Тому досить часто можна спостерігати значну кількість повноважень які делегуються, але їх виконання не забезпечується фінансово. А це призводить до незадоволення інтересів громадян, невиконання планових показників, що штовхає місцеве самоврядування на порушення законодавства. Тому часто трапляється, що проблему фінансового забезпечення поперебирає на себе орган місцевого самоврядування. Відповідно до п. 7, ст. 34 (делеговані повноваження) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органам місцевого самоврядування делегується організація проведення оплачуваних громадських робіт [58], а одним із джерел їх фінансування є місцевий бюджет [137], який далеко не завжди може собі дозволити подібні видатки. Та потребуючи проведення благоустрою територій, місцеві ради використовують це повноваження як механізм організації благоустрою населених пунктів і проводять його фінансування.

На жаль, але сьогодні проблематично виконуються навіть власні повноваження органів місцевого самоврядування. Наприклад, одне із найболючіших питань села, яке із розпадом колективних сільськогосподарських підприємств, набуло особливої очевидності – стан сільських доріг, що раніше «безобліково», ремонтувалися за рахунок колгоспу. Сьогодні ця проблема набула особливої ваги, вирішення якої залежить не тільки від наявності коштів, але й – володіння належною матеріально-технічною базою. Відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України, такий ремонт може здійснюватися із спеціального фонду місцевого бюджету [27], а тому володіючи недостатніми коштами та за відсутності матеріально-технічних засобів, орган місцевого самоврядування змушений шукати підрядчика з відповідною ліцензією.

Серед величезної кількості проблем місцевого самоврядування слід також звернути увагу на неможливість фінансування загальної середньої освіти, утримання місцевої міліції тощо. До такого переліку можна було б додати й багато інших проблем.

Сучасна модель місцевого самоврядування не задовольняє суспільні потреби. Українські політичні діячі, науковці та практики дають негативну оцінку сучасному стану розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, як зазначає О. Слобожан, він не відповідає демократичним принципам організації влади і стримує соціально-економічний розвиток територіальних громад та становлення місцевої демократії [154, с. 178].

Таким чином, на основі проведеного вище аналізу стає помітним логічний ланцюжок, спричинений неврахуванням національних традицій врядування при розбудові діючої моделі місцевого самоврядування в Україні (Рис 2.1).



Рис. 2.1. Логічна послідовність залежності сучасних проблем місцевого самоврядування в Україні від стану національних традицій врядування

Отже, сучасні проблеми місцевого самоврядування виступають своєрідною ієрархічною структурою, що першочергово залежить від автентичного управлінського досвіду нації та підґрунтя його формування. Йдеться також про вплив іноземних управлінських традицій та сучасні наслідки розвитку місцевого самоврядування у Польщі, Угорщини, Румунії та Австрії.

## ***2.2. Історичний та сучасний досвід Європейських країн щодо становлення вітчизняних муніципальних систем та їхній вплив на формування місцевого самоврядування в Україні***

На думку вітчизняного дослідника С.С. Павлова, формування правових традицій України відбувалося згідно зі східноєвропейськими цивілізаційними закономірностями [130]. Також це спричинило вплив на формування тоталітарної та авторитарної складових фрактального архетипу (за О. Донченко) національних традицій врядування, що підтвердилося в результаті проведеного ретроспективного аналізу у попередньому розділі.

Тому з метою всебічного вивчення сучасного стану місцевого самоврядування в Україні, варто дослідити вплив іноземних управлінських особливостей на його формування. З цією метою вибрано ті країни європейської демократії, що в минулому володіли окремими етнічними територіями України, а саме: Річ Посполита, Угорське королівство, Австрійська (пізніше Австро-Угорська) імперія та Валахія і Молдавія (пізніше Королівство Румунія).

Стилі управління в цих державах суттєво відрізнялися від українських традицій врядування. Але в процесі їх тривалого перебування на українських землях сформувалася своєрідна управлінська субкультура, що в подальшому (разом із ідеями Просвітництва) призвела до зародків демократизму та відіграла відповідну роль у формуванні західноукраїнської традиції врядування.

Розгляд управлінського досвіду саме цих країн пояснюється тим, що Велике Князівство Литовське не руйнувало національних традицій врядування, а всі інші держави (Золота Орда, Кримське Ханство, Османська та Російська імперії) виступали фактично східними деспотіями і просто не могли сприяти розвитку демократичних традицій.

Країни, управлінський досвід яких ми розглядаємо мали різні умови та середовище розвитку. Вони були незалежними державами або входили до складу інших метрополій (Австро-Угорська та Османська імперії), на-

лежали до підписантів військово-політичних блоків (Троїстий союз та Варшавський договір). Та окрім значної кількості спільних рис, кожна держава мала свою управлінську специфіку. І цілком природним є те, що в першу чергу саме на цьому ґрунтуються особливості місцевого самоврядування сучасних Польщі, Австрії, Угорщини та Румунії.

Історичні особливості польського самоврядування обумовлені природно-географічними умовами та ментальними особливостями корінного населення, що зумовили специфіку державності, де найвищим органом державної влади був сейм. Він складався із сенату (король, найвищі урядовці й духовні особи) та ізби, або палати послів (шляхта, яку обирали на земельних зборах). Сейм скликався раз на два роки й розв'язував усі державні питання – від обрання короля до прийняття законів (конституцій). При прийнятті рішень був обов'язковим принцип однакості – право *liberum veto*. У період між сеймами державою керував король, але його постійно контролювали 16 спеціально призначених сеймом сенаторів-резидентів [121]. Особливістю польського управління було те, що королі Речі Посполитої присягали перед своїми підлеглими [164, с. 28]. Отже, специфікою влади в Речі Посполитій виступала слабкість королівської влади та засилля шляхти.

Місьцеве самоврядування Речі Посполитої будувалося на принципах польського та магдебурзького права. Найдавнішою формою організації селянського стану було *ополе* – територіальна громада. На думку І. Линиченка, ополе було аналогом української верві. Адміністративно воно налічувало теж кілька навколишніх сіл, що були об'єднані спільною метою. Головне село, де розташовувалася управа носило назву *чоло*. Ще однією спільною рисою, що об'єднувала українські і польські традиції була загальна відповідальність усіх жителів ополе чи верві. Наприклад, усі відповідали за злочин, який було скоєно на їхній території. Проте, така громада як форма суспільної організації ще в XII ст. починає розкладатися [99, с. 80]. Отже, автентична польська громада як і українська була ідеологічно однорідним утворення із незалежними органами управління, що забезпечувало життєдіяльність населення в межах наявних ресурсів.

На зміну їй приходять магдебурзьке право, яке передбачало виборну систему міської влади (адміністрації) та суду [34, с. 123]. магдебурзьке право існувало також і в сільській місцевості. Сільські органи самоврядування за магдебурзьким правом поділялися на два різновиди: *війтівства* з юрисдикцією та *війтівства* без юрисдикції. *Війтівства* з юрисдикцією було утворено в селах, що належали королівському двору. Статус *війта* відповідав правовому статусу солтиса. Але в більшості документів вживається назва «*війт*». Від XVI ст. вона поширюється на

всіх очільників сіл магдебурзького права [77, с. 157]. Звідси стає зрозумілим, що польська традиція врядування як і українська під впливом магдебурзького права зазнає дедалі більших сутнісних змін.

Остаточно до складу Польщі українські землі перейшли відповідно до Люблінської унії з Великим князівством Литовським в 1569 році. Тоді до Речі Посполитої були приєднані українські землі, що після розпаду Галицько-Волинського князівства мали зв'язок із Литвою. Винятком була Сіверщина, що увійшла до складу Московського князівства. Тепер до приєднаних ще в XIV-XV ст. Галичини й Холмщини, приєдналася Київщина з Задніпрів'ям, Волинь та Поділля [30]. Після підписання Андрусівського перемир'я 1667 року між Московською державою та Річчю Посполитою, Україну було поділено навпіл по Дніпру. Цю угоду фактично було продовжено «Вічним миром» 1686 року. Тоді фактично Польща займала Львівську, Волинську, Івано-Франківську, Тернопільську, Хмельницьку, Рівненську, Вінницьку, Кіровоградську північ Чернівецької, західну частину Черкаської та Київської областей.

Із втратою власної державності в кінці XVIII ст., польські аристократичні кола продовжувати свій вплив в Галичині і в результаті австро-польського компромісу 1867 року здійснювали управління в краї, де з наступного року польська мова набула статусу службової, витіснивши з обігу німецьку [168, с. 241]. Отже, фактично Польща зберігає тривалий час свій вплив в Галичині, що особливо відчутно позначиться на її управлінських особливостях.

Після короткотривалого відновлення незалежності, що було обумовлене розпадом Австро-Угорської імперії, польські землі потрапляють в залежність від тоталітарних систем ХХ ст. Тому тут як і в Україні можливість управлінської демократизації з'явилася тільки в кінці 80 – на поч. 90 – х рр. минулого століття. Крах комуністичної системи, легалізація опозиційних сил, реалізація програми трансформації до ринкової економіки та проведення соціальних реформ показали нагальність радикальної зміни системи державного управління [31, с. 7-8]. Саме це сприяло початку нового періоду в історії польської державності.

Розвиток місцевого самоврядування в сучасних демократичних умовах ознаменувався відтворенням його головного елементу. Так, законом від 8 березня 1990 року «Про гмінне самоврядування» було створено основну одиницю місцевого самоврядування – гміну [187], де з метою задоволення найважливіших потреб особистості була налагоджена відповідна інфраструктура [181, с. 200-201]. За чисельністю населення польські гміни суттєво відрізняються: найменші налічують не більше 2,5 тис., а найбільші – 1,8 млн. жителів [28, с. 67].

Саме тоді було повернуто до концепції дуалістичної моделі управління. Одним із її «стовпів» було територіальне самоврядування, що функціонувало тільки у гмінах. А на вищих рівнях працювали керівники району та воеводи, що представляли державну владу [183, с. 5]. Таким чином це означало відродження повноцінної, самодостатньої територіальної громади, що свого часу відповідала статусу та фактичному змісту ополе та верві.

З 1 січня 1999 року польським законодавством було уведено трьохступеневий територіальний поділ. І Польща стала налічувати 16 воеводств, 308 сільських повітів, 65 міст на правах повітів та 2489 гмін [188]. Кожен рівень місцевого саморядування став регулюватися відповідним законом, а саме: «Про гмінне самоврядування» [187], «Про самоврядування повітове» [186] та «Про адміністративний уряд в регіоні» [185]. Таким чином законодавче впровадження місцевого самоврядування в Польщі відбувалася поетапно: спочатку поселенський рівень, а потім – регіональний.

Законом визначено органи управління та контролю на кожному із рівнів. Гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воеводством – сеймик. Строк повноважень цих органів – чотири роки [181, с. 201]. Слід зазначити, що в часи польсько-литовського періоду сейм був регіональними зборами шляхти в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці і як сьогодні мав чотирирічний термін повноважень.

До складу рад входить війт (голова сільської гміни), бургомістр чи президент міста (голова міської гміни), староста (повітовий керівник) і маршалок воеводства (губернатор), його заступник та інші члени. Відповідно до Закону Республіки Польща від 20 червня 2002 року «Про безпосередні вибори війта, бургомістра та президента міста», виконавчий орган місцевого самоврядування склала одна людина [181, с. 202]. Ще одним нововведенням цього закону стало право жителів громади безпосередньо обирати керівника гміни, а не через вибраних представників [184]. Перехід до прямих виборів не тільки піднімало індивідуальну відповідальність кожного жителя гміни, полегшувало забезпечення управлінського контролю, а й відповідало традиційному досвіду врядування.

Конституція Республіки Польща декларує основні принципи функціонування системи місцевого самоврядування в Польщі [182]. Першим є принцип субсидіарності. Повноваження передаються донизу гмінам, а делегування завдань на вищий рівень здійснюється тоді, коли його продуктивність перевищує можливості нижчого рівня [181, с. 200-201]. Це істотно підвищує можливість ефективніше здійснювати повноваження.



Другий принцип стосується самостійної діяльності місцевого самоврядування і його права на захист в суді [181, с. 200-201]. Він реалізується також через передачу фінансових повноважень на місця. При цьому дуже важливим є визначена кількість фінансових джерел. Це дало можливість контролювати видатки місцевих бюджетів та прогнозувати доходи в наступному році [160, с. 45].

В ст. 2 Закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» визначено, що гміна виконує функції від свого імені та під власну відповідальність. Також окрім власної компетенції, вона може виконувати повноваження віднесені до компетенції державної адміністрації на основі угоди з останньою. На їхній основі гміна може виконувати повноваження повіту та воєводства. При цьому органи місцевого самоврядування отримують фінансування в обсязі, необхідному для виконання поставлених завдань. У разі порушення терміну виплати відповідних коштів, муніципалітет має право на відсотки за ставкою, встановленою для податкової заборгованості [187]. Тобто, йдеться про механізм здійснення відповідних санкцій щодо порушення фінансування делегованих повноважень, а, отже – впливу гміни на державу.

Як уже зазначалося, управління гміною здійснюється нормотворчим органом (радою) та виконавчим (правлінням). Рада гміни покликана приймати рішення та здійснювати контроль на території гміни [31, с. 24]. Виконавчим органом гміни є вїйт. До компетенції вїйта (бургомістра, президента) входить: підготовка проектів рішень місцевої ради; визначення способів виконання резолюцій; управління муніципальною власністю; виконання місцевого бюджету; призначення і звільнення муніципальних керівників підрозділів. Загалом вїйт здійснює керівництво гміною, представляє її інтереси та керує цивільною обороною населених пунктів [187].

У Польщі, гміни поділені на своєрідні допоміжні одиниці – солтєства (у сільській місцевості) та мікрорайони (у містах) і також міста, якщо їх більше одного на терені гміни. Засади утворення таких допоміжних одиниць регулюються статутом гміни, а організацію та повноваження солтєства, мікрорайону встановлює рада гміни. Сільські збори виступають органом ухвалення рішень в солтєстві, а виконавчим – солтєс, якого обирають мешканці цієї ж одиниці. У мікрорайонах рішення приймає рада, а виконавчим органом виступає правління з керівником. Статут також може встановити, що органом прийняття рішень в мікрорайоні є загальні збори мешканців [28, с. 70]. Отже, польська гміна має дворівневу структуру.

Наступним рівнем місцевого самоврядування є повіт. Компетенція повіту полягає у своєрідному доповненні діяльності гміни, вирішення

тих питань, що самотужки вона не в змозі виконати [150, с. 11]. Тут теж функціонують органи урядової необ'єднаної адміністрації. На повітовому рівні вони пов'язані із старостою, який є органом не урядової адміністрації, а територіального самоврядування [28, с. 67]. До компетенції повіту належать повноваження, а саме: охорона здоров'я; соціальна допомога; сімейна політика; підтримка людей з обмеженими можливостями; забезпечення громадського транспорту і утримання доріг загального користування; сприяння розвитку культури, збереження культурної спадщини та охорони пам'яток тощо [186].

Рада повіту є органом прийняття рішень і здійснення контролю. Депутати обираються шляхом прямих виборів. До складу ради у повітах з населенням до 40 тис. мешканців входить п'ятнадцять депутатів і по два ще на кожні 20 тис. мешканців, але не більше 29 осіб [186]. Повноваження ради повіту зводяться до нормотворчої, кадрової (призначення і звільнення виконавчих органів), контрольної функцій, а також прийняття бюджету та співпраця з іншими повітами і гмінами.

Орган управління повітом складається із старости, його заступника (віце-старости) та інших членів. Їх обирає рада повіту в кількості 3-5 осіб. Староста організовує роботу ради повіту керує поточними справами повіту та здійснює його представництво. До завдань адміністрації повіту, зокрема, належать: підготовка проектів рішень ради; виконання резолюції ради; наймання і звільнення керівників структурних підрозділів повітової адміністрації. У виконанні своїх завдань, виконавчі органи підпорядковуються тільки раді повіту. Як і гміна, повіт формує бюджет та розпоряджається комунальною власністю [186].

Своєрідною особливістю місцевого самоврядування Польщі стало місто на правах повіту. Такого статусу набували ті населені пункти, чисельність населення яких станом на 31 грудня 1998 склала більше ніж 100.000 мешканців, а також ті, що на той день втратили статус міста, де знаходилася адміністрація воєводства. Місто на правах повіту це – гміна яка виконує завдання повіту відповідно до чинного законодавства [186].

Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство, що представлено своєрідним владним дуалізмом: державною адміністрацією та органом місцевого самоврядування. Урядова адміністрація представлена воєводою, який призначається Прем'єр-міністром. Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні органи державної влади і органи місцевого самоврядування та їх асоціації, якщо таке передбачено законодавством чи договором про делегування

повноважень [185]. Тобто, на рівні воєводства передбачений механізм делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Воєвода є представником Ради міністрів у регіоні і на нього покладається основні функції: представлення уряду в регіоні; нагляд над територіальним управлінням у воєводстві; забезпечення громадського правопорядку; здійснення контролю за використанням державної власності [28, с. 67]. Воєвода відповідає також за реалізацію державної політики стосовно стратегічних сторін суспільного життя із сфери державної політики [31, с. 128]. Окрім воєводи в регіоні функціонують «об'єднані» та «необ'єднані» урядові адміністрації. Ця назва пов'язана із критерієм об'єднаності чи необ'єднаності їх з інститутом воєводи. Також існують органи урядової адміністрації, що не підпорядковуються воєводі, наприклад – податкова адміністрація [28, с. 67].

Органами самоврядування воєводства, як вже зазначалося, виступають воєводський сеймик та правління. Воєводський сеймик затверджує статут воєводства, його бюджет, приймає рішення з майнових питань воєводства, формує правління воєводства. Сеймик працює сесійно. Пленарні засідання скликаються за потребою, але не рідше одного разу на квартал [28, с. 67]. Правління є виконавчим органом, що складається із 5 осіб і очолюється маршалком воєводства. Правління виконує рішення сеймику та розпоряджається майном воєводства [28, с. 68]. Слід відмітити, що воєводство не займається наданням адміністративних послуг населенню [150, с. 11]. До компетенції воєводства входять повноваження, що не можуть бути вирішені на рівні гміни та повіту.

Отже, застосування польських управлінських особливостей у вітчизняному місцевому самоврядуванні має велике значення для розвитку національного врядування. Польський історичний та сучасний управлінський досвід лежить на перетині національних і європейських управлінських цінностей й складає середовище спільного добору та визрівання оптимальних алгоритмів врядування, адміністративно інтегрованих в конгломерат Речі Посполитої. Саме тому виникає потреба їхнього врахування при розробці нових моделей місцевого самоврядування сучасної України.

Починаючи ще з XIV ст., Закарпаття увійшло до Угорського королівства [121]. А в XVI-XVII ст. перебуваючи у складі Угорщини, край потрапляє під протекторат династії Габсбургів [111, с. 13] і разом з іншими етнічними землями стає провінцією Австро-Угорської імперії в складі Угорщини. І тільки у 1945 році Закарпаття було приєднано до України.

Тривале перебування українських етнічних земель в орбіті іноземного впливу сформувало своєрідний симбіоз традицій організації суспільного життя. З одного боку це були автентичні особливості врядування, а з іншого – волоське право, що сформувало окрему управлінську традицію.

Своєрідною особливістю самоврядування в Галичині були села, які потрапили під вплив волоського права [19, с. 126]. Чеський дослідник К. Кадлеца зазначає, що волоське право на українських землях поширилося лише у другій половині XIV ст. Самі ж його носії походять частково з Волощини, а частково – з Угорщини. Український дослідник М. Терлецький, зазначає, що села з волоським правом існували в Галичині та Холмщині ще в часи Данила Галицького. Вони були заселені людьми, які прибули із Закарпаття, Трансільванії і Молдови [171]. Тому зважаючи на подвійну батьківщину волоського права, варто розглядати його в спільній площині двох держав – Угорщини та Румунії.

Адміністративно кілька волоських поселень склали «країну», де села не входили до більших її адміністративно-територіальних одиниць [172, с. 87]. На чолі країни стояв крайник. Пізніше крайники іменуються князями [99, с. 184] або «кнезями»\* [171, с. 86-88]. Частіше кнезь обирався із числа селян. Йому надавалося 2-4, а іноді 6 дворич. Іноді князь міг обробляти додатковий лан з якого платив податок – чинш [99, с. 190]. Також кнезь був зобов'язаний виконувати військову службу особисто і виконання прийнятого на загальних зборах сільської громади рішення поширювалася на нього та представників його родини [172, с. 87].

Значна роль в судах волоського права надавалася присяжним, які виступали членами кнезьських судів і були особисто присутніми на допитах та засвідчували зізнання обвинувачених. Виконання допоміжних адміністративних судових та поліцейських функцій доручалося «десятникам»\*\*, які теж обиралися громадою, а допомогу кнезеві у здійсненні його повноважень надавали «шалашники»\*\*\*. Волоські села жили окремо, не складаючи більші адміністративно-територіальні одиниці. Кнез

\* Для порівняння в руській (українській) традиції – «тивун» і «ватаман», а відповідно до магдебурзького права – «солтис» та «війт». Але у XVI ст. в Галичині стала побутувати тільки одна назва – «війт». (Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. – К., 1994. – Т. 5. – 687 с.)

\*\* Десятники вважалися громадськими службовцями, а не кнезьськими, тому кнезь не мав права використовувати їх для виконання власних повноважень. Також через виконання покладених на десятників обов'язків, воно звільнялися від сплати чиншу. (Інкін В. Сільське суспільство Галицького Прикарпаття у XVI-XVIII століттях: історичні нариси. – Львів, 2004; Гошко Ю. Звичаєве право населення Українських Карпат та Прикарпаття XIV-XIX ст. – Львів, 1999. – 336 с.)

\*\*\* Шалашники допомагали князеві у зборі податків та нагляді на виконанням селенами повинностей (Шандра Р. Організація сільського самоврядування за волоським правом на західноукраїнських землях у XIII – XVIII ст. / Р. Шандра // Підприємництво, господарство і право. – № 1, 2009 р. – 152 с.)

як член громади був зобов'язаний виконувати всі її рішення, адже за неналежне виконання своїх обов'язків, громада могла у судовому порядку звільнити з обіймань посад всіх виборних осіб [171, с. 86-88]. Загалом волоська громада несла відповідальність за кожного свого мешканця, спільно вирішувала різні суперечки, встановлювала межові знаки тощо [99, с. 187]. Волоська традиція також знайшла своє відображення і в самій Угорщині. Але становлення місцевого самоврядування тут теж в різні часи залежало від османського деспотизму, австрійського імперіалізму та радянського тоталітаризму.

Сучасні основи місцевого самоврядування Угорщини знайшли своє відображення у довгостроковій стратегії модернізації угорської системи державного управління. Головними її складовими стали: зміцнення реальної самоврядності муніципалітетів шляхом створення адекватного інституційного середовища та регуляторного стимулювання їх асоціацій до виконання завдань, що виходять за рамки спроможності окремих муніципальних органів влади; муніципалітети наділяються завданнями і владними повноваженнями пропорційно їхнім спроможностям, розмірам і ресурсам; утворення районних (мікрорегіональних) територіальних одиниць місцевого самоврядування. Мікрорегіон – це група сусідніх муніципалітетів, або тих, що пов'язані міцними функціональними стосунками на базі одного або кількох центральних муніципалітетів. Встановлення таких стосунків надасть змогу виконувати просторові або територіальні завдання [146, с. 402].

Територіально Угорщину було поділено на регіони – округи та громади – міста, села, столицю з поділом на райони, що представляють місцевий рівень. Однією із управлінських структур є система органів місцевого самоврядування, що теж ґрунтуються на принципах самостійності та субсидіарності [114, с. 44]. Муніципалітети виступають основною одиницею самоврядування, вони створюються на рівні поселень. Між рівнями самоврядування в Угорщині не передбачено ієрархічних відносин. Щодо повноважень, то до компетенції муніципалітетів відносяться питання місцевого значення, тобто, вирішення проблем населених пунктів. Округи ж в свою чергу виконують ті завдання, що не може самостійно виконати муніципальна влада.

Функції муніципалітетів поділяються на обов'язкові та додаткові. Обов'язкові повноваження разом із фінансовими ресурсами визначає парламент країни. До кола обов'язкових функцій місцевого самоврядування законом віднесено: водопостачання (постачання чистої питної води), організацію дошкільної та початкової освіти, надання базових медичних і

соціальних послуг, забезпечення місцевого енергопостачання, утримання доріг місцевого значення та кладовищ, захист прав етнічних та соціальних меншин. Угорським законодавством визначено, що муніципалітети можуть займатися й іншими питаннями місцевого значення, в залежності від ресурсних можливостей населеного пункту [107, с. 119].

Румунія, маючи спільну з Угорщиною традицію волоського права, в процесі свого історичного розвитку перетворилася із кількох розрізнених державних утворень на централізовану державу. Особливості волоського права були також поширені ще на одну етнічну область України – Північну Буковину (Чернівецька область), якою періодично володіла Молдавія, Австро-Угорщина та Королівство Румунія.

Сьогодні Румунія знаходиться в процесі реформування адміністративно-територіальної системи, що складається із двох рівнів – жудець (повіт) та муніципій і комуна. Найбільшою адміністративною одиницею в Румунії є жудець (повіт). Вся територія країни розділена на 41 жудець, якими керують префекти. Префект є представником центральної влади в регіоні і призначається на посаду за рішенням уряду.

Переважно статус муніципій отримують міста з високим рівнем урбанізації, де мешкає більше 15 тис. осіб. Також такі міста відіграють важливе економічне, соціальне і культурне значення. Статус комуни отримують ж населені пункти, де мешкає менше 15 тис. Осіб, а головою муніципії і комуни є примар.

Починаючи з 1998 року жудеці об'єднуються в регіони розвитку, яких в Румунії нараховується вісім. Такі регіони не мають адміністративного статусу і власних органів законодавчої і виконавчої влади. Вони використовуються для отримання статистичної інформації та як інструмент перерозподілу фінансової допомоги з Європейським Союзом в регіони країни [122].

Відповідно до Конституції Румунії, державні повноваження, передані на виконання місцевому самоврядуванню комун і міст, забезпечуються муніципальними радами і мерами, які діють як самоврядна управлінська влада і вирішують публічні справи відповідно до закону. Окружна рада є координуючим органом діяльності комун і муніципальних рад з огляду на дотримання державних інтересів. Також окрім цього у кожному окрузі і муніципалітеті Бухаресту уряд представляє префект [95, с. 701].

Отже, сучасний стан місцевого самоврядування Угорщини та Румунії свідчить про дотримання демократичних особливостей, що ґрунтуються на традиціях врядування, зокрема, волоським праві та принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

В результаті першого і третього поділів Речі Посполитої 1772 та 1795 року, українські землі опинилися в складі Австрійської, а з 1867 року – Австро-Угорської імперії. Це насамперед землі Галичини, Закарпаття у складі Угорщини та з 1774 року – Буковини.

Розвиток цієї держави відзначався своєрідними особливостями: запровадження в державному управлінні принципів лібералізму та поступове розширення політичних прав національних меншин. Це мало свій вплив на регіональне управління. Йдеться про запровадження куріальної системи виборів до крайових представницьких органів, що базувалася на майновому цензі [168, с. 237-238].

В такій загальнодержавній атмосфері розпочинається процес становлення місцевого самоврядування. Перші зміни були відображені у «провізоричному громадському законі» від 17 березня 1849 р., де передбачалося виборне формування місцевих органів влади та чіткий поділ повноважень громади на власні й доручені, створювались повітові та окружні органи самоврядування та запроваджувався триступеневий устрій самоврядування – громадське, повітове та окружне. Проте, через поразку революції в жовтні 1848 року цей закон було відмінено [71]. Але вже на початку 60-х рр. ХІХ ст. процес впровадження місцевого самоврядування продовжився. Так, громадським законом від 5 березня 1862 р. було окреслено устрій громад у межах усєї імперії. На його основі Галицьким крайовим сеймом була прийнята низка крайових законів, що регламентували діяльність місцевого самоврядування на усіх рівнях [71].

Тому таке впровадження простежується в законах 1948 року та кінця 50-х – поч. 60 років ХІХ ст., в яких розкривався громадівський тип самоврядування. Громаді належало все рухоме і нерухоме майно, земля, ліс, *толока* (місце для випасу худоби). Кожна громада володіла *громадським домом* (канцелярія), крамницею, позичковою касою, *шпихлером* (місце, де зберігалося зерно, овочі, фрукти), підприємствами для доставки деревини, ремонту доріг [176, с. 33].

Повноваження громадських рад належали до двох сфер: власної, що передбачала вирішення питань місцевого значення та дорученої – реалізація завдань адміністративної влади. Слід зазначити, що питома повноважень другої групи була значно більшою. Це обтяжувало діяльність громади, адже фінансування цих повноважень проводилося за рахунок місцевого бюджету. До таких обов'язків слід віднести: оголошення нормативних актів, прийнятих адміністративною владою, збір податків, проведення виборів, організація військових простоїв тощо. А до кола місцевих повноважень входили: розпорядження майном громади, опіка над бідними, підтримання громадського правопорядку, будівниц-

тво та утримання місцевих доріг, мостів, вулиць, площ, а також часткове фінансування шкіл [71].

Управлінням громадою здійснювалося громадською радою, що виконувала нормотворчі та контрольні функції, та виконавчим органом – громадською старшиною, діяльність якої мала управлінську спрямованість. Головною посадовою особою громади був двірник. Окрім контрольних функцій він був наділений представницькими повноваженнями [176, с. 33-36].

Загалом, на діяльність місцевого самоврядування українських етнічних земель Австрія впливала слабо, але її управлінські традиції все ж набули поширення в містах Західної України під назвою австрійське міське право [76, с. 37]. Суттєво це право було дуже схожим до магдебурзького, але існувала певна різниця. Так, якщо місто могло самотужки утримувати урядовців, воно мало право на власний магістрат [33, с. 189]. Також різниця була і в організаційних структурах органів місцевого самоврядування, часу каденції тощо. Наприклад, головними міськими органами управління міста Станіслава (Івано-Франківськ) були: гмінна рада з бургомістром на чолі – влада ухвалююча та контролююча та гмінне управління – влада виконавча. Бургомистра та його заступників обирали із свого складу гмінна рада, що складалася із п'яти секцій. Магістрат налічував теж п'ять відділів [173, с. 95]. Бургомістри по всій Галичині обиралися міським комітетом на 4 роки, а з поч. ХІХ ст. – пожиттєво. Він присягав самому імператорові і був державним чиновником [33, с. 190].

Сьогодні Австрія поділена на 99 управлінських районів. З яких 15 великих міст та 84 округів. Адміністративно-територіальний поділ Австрії скрадає землю, район та громаду [180, с. 5-7]. З 2357 громад тільки 72 мають понад 10.000 жителів, і майже у 80-ти % усіх громад проживає менше ніж 3000 мешканців. Інвестиції і трудові справи численних громад були створені з метою забезпечення більш ефективного управління. П'ятнадцять найбільших австрійських міст займають особливе місце серед громад. Вони є містами із власним статусом. Це означає, що коло їхніх обов'язків доповнюється функціями адміністративного округу [180, с. 8]. Федеральний уряд є найбільшою управлінською організацією Австрії. Він перебуває під керівництвом канцлера, віце-канцлера та міністрів.

Представницьким органом у місцевому самоврядування Австрії є муніципальна рада. Її кількісний склад залежить від чисельності населення та регіонального законодавства. В раді формуються спеціалізовані комітети. Члени ради входять до складу виконавчого органу – муні-



ципального уряду, або у випадку міст з особливим правовим статусом, міського сенату. Кількість також визначається чисельністю членів ради (3-12 осіб). Уряд формується за пропорційною системою згідно представництва партій у місцевій раді. Муніципальна рада приймає рішення і представляє їх на розгляд уряду. Розмежування повноважень регулюється місцевим законодавством.

Муніципальна система Австрії належить до змішаної (німецької) моделі, для якої теж є характерним розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на власні та доручені державою. Федерація в цілому та землі не є єдиними інститутами державного управління. Адже муніципальні утворення виконують покладені на них функції як інститути самоврядування, або від імені держави у рамках делегованих повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед органами державної влади за реалізацію делегованих повноважень [98, с. 17].

Очолює муніципальне утворення мер (бургомістр). Він є найвищою посадовою особою органу місцевого самоврядування і керівником муніципальних підрозділів. Бургомістр несе відповідальність перед муніципальною радою і виконує її рішення. Також він відповідає перед земельним та федеральним урядом за виконання делегованих повноважень. Бургомістр в Австрії обирається муніципальною радою з її складу (непрямі вибори) або безпосередньо громадою (прямі вибори). До практики прямих виборів було повернуто в 90-х роках минулого століття. Саме за цим показником відрізняються дві моделі місцевого самоврядування в Австрії [92, с. 65-66]. Слід також відмітити, що всі органи місцевого самоврядування в Австрії формуються місцевим населенням [98, с. 17].

Вирішенням загальних адміністративних питань займається муніципальний апарат, який очолює керівник місцевої адміністрації, а у випадку міст із особливим правовим статусом – муніципальна адміністрація, керівник якої призначається муніципальною радою [92, с. 65-66].

Як бачимо, сучасна специфіка місцевого самоврядування у вищезазначених європейських державах підтверджує традиції, що були закладені на окремих територіях українських етнічних земель. Але вивчення спільних історичних умов формування та сучасного досвіду місцевого самоврядування Польщі, Угорщині, Румунії та Австрії не дає повної картини проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні без визначення впливу законодавства незалежної України на становлення діючої системи місцевого самоврядування.

### ***2.3 Вплив пострадянської правової традиції на становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні***

Ретроспективний аналіз показав відсутність в українців на протязі останніх століть не тільки власної державності, а й демократичної системи місцевого самоврядування, що ґрунтувалася б на національних управлінських особливостях. Це свідчить про певну психологічну неготовність громадян одночасно «керувати і бути керованим». Досить влучно це пояснюється специфікою умов розвитку українського народу та його державності. Адже на думку вченого І. Дробота: «...в історії розвитку українського державотворення, на відміну від розвинутих країн, відбулися певні алогічні розриви, які на тривалий період часу «вивели» з політичної системи України його (місцевого самоврядування) родовий зміст. Тепер воно для українського суспільства стало «новим» системним явищем і новим організаційно-структурованим інститутом у національному конституціоналізмі» [53, с. 3]. Недарма В. Пархоменко визначив, що місцеве самоврядування в пострадянській Україні має два джерела: історичний досвід місцевої влади та досвід функціонування інституту місцевого самоврядування в розвинутих демократичних країнах [132, с. 58].

Проте, перше джерело відображає традиції здебільшого радянського періоду. Процес становлення місцевого самоврядування за твердженням М. Пухтинського, проходив в умовах політичних та соціально-економічних криз, зміни в системі територіальної організації влади. За його словами, в перше десятиліття державності, місцеве самоврядування перетворилося на громадсько-політичну основу виконавчої влади, що здійснює над ним контроль і управління. В ролі нового політичного керівника органів місцевого самоврядування виступила державна бюрократія. Тому склалися сприятливі умови для розвитку номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування. Все це призвело до інтеграції переважної частини старої радянської в нову муніципальну номенклатуру, де збереглися радянські управлінські традиції [142, с. 7].

Умовно пострадянський період розвитку української державності та місцевого самоврядування можна розділити на два періоди, що мали свої суттєві відмінності у підходах побудови місцевого самоврядування, його змісті, складових частинах та внутрішньополітичній ситуації, викликаній конституційним процесом. Тому, виходячи з цього, можна визначити доконституційний та конституційний періоди. Кожен із них характеризується дією певних нормативно-правових актів, що зображено на рис. 2.2.

Із 1990 року розпочався процес перерозподілу публічних повноважень та власності на користь органів місцевого самоврядування [132,

с. 33]. Своєрідним перехідним документом з якого розпочався процес зародження місцевого самоврядування став прийнятий 09 квітня 1990 року Закон Союзу СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». У цьому законі було визначено поняття місцевого самоврядування в Радянському Союзі. Воно розглядається як самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, що вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази, що забезпечується за рахунок місцевого господарства [56].

<i>Нормативно-правові акти доконституційного періоду</i>
1. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 09 квітня 1990 року
2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07 грудня 1990 року
3. Закон України «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 року
4. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року
5. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 року
6. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 року
<i>Нормативно-правові та нормативні акти конституційного періоду</i>
1. Конституція України від 28 червня 1996 року
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року
3. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії про місцеве самоврядування»
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року

6. Статути територіальних громад, сучасне законодавство про місцеве самоврядування
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року

*Рис. 2.2. Нормативно-правова база становлення пострадянської системи місцевого самоврядування в Україні.*

В законі також робиться наголос на понятті адміністративно-територіальної одиниці, що виступає базовим рівнем місцевого самоврядування. До елементів системи місцевого самоврядування законом було віднесено: місцеві ради народних депутатів; органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми; збори; сходи громадян; інші форми безпосередньої демократії [56]. Цей закон був незаперечним кроком вперед у розвитку місцевого самоврядування. Але в умовах радянської командно-адміністративної системи повноцінна його реалізація була не можливою.

Історичним документом, що фактично започаткував розбудову інституту місцевого самоврядування в Україні став Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [60]. Відповідно до цього нормативно-правового акту, самоврядування на місцях мало дві основи: місцеву та регіональну. Під першою формою розумілася територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення усіх питань місцевого життя. Таке вирішення мало здійснюватися безпосередньо або через органи, що обирають громадяни.

Якщо в попередньому законі місцеві ради народних депутатів виступали основною ланкою системи місцевого самоврядування, то тепер сільські, селищні та міські ради ставали його органами. Територіальну ж основу місцевого самоврядування складала сільради, селища та міста.

Відповідно до цього закону система місцевого самоврядування включала: сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми та загальні збори (сходи) громадян). При цьому зазначалося, що районні в містах ради народних депутатів є теж складовою частиною міського самоврядування. А сільські, се-

лищні, міські ради народних депутатів об'єднують і координують на своїй території діяльність усіх ланок місцевого самоврядування.

Досить близьким до місцевого самоврядування було визначення регіонального самоврядування, територіальну основу якого становили райони та області ради. Систему ж регіонального самоврядування становили районні і обласні ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей [60]. Ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомами рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування.

Розпад радянської системи заклав підвалини місцевого самоврядування в Україні, але його розвиток відбувався «згори» як це було заведено в той час. Такий механізм означав реалізацію державної ініціативи щодо створення інституту місцевого самоврядування в Україні. І ще тривалий час «ради народних депутатів», не усвідомлюючи свого істинного призначення, не знали та й не вміли скористатися з такої волюнції. Адже, по суті, до 28 червня 1996 року всі українські ради – від Верховної Ради України до місцевих рад – складали єдину систему органів державної влади в Україні. Зрозуміло, що за таких умов в державі діяв принцип субординації, ради продовжували підпорядковуватися радам вищої ланки і мали виконувати їхні рішення [132, с. 46]. На думку О.П. Скорохода, для розвитку номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування були характерними дві риси: місцеву владу в політичному, адміністративному і фінансовому аспектах контролювала виконавча влада та члени територіальної громади не відігравали важливої ролі в муніципальному житті [152, с. 162].

Період, що передував Конституції України фактично пройшов у боротьбі між Президентом та Парламентом. Все почалося із прийняттям 5 березня 1992 року Закону України «Про представника президента України». Такий нормативно-правовий акт забезпечив представництво Президента України в регіонах та вибудував подібну до радянської системи владну вертикаль. Слабкість місцевого самоврядування в той час найбільше була виражена в ст. 14 цього Закону і передбачала виконання розпоряджень Представника Президента України органами місцевого і регіонального самоврядування відповідної території [62].

Із втратою чинності Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», 26 березня 1992 року було прийнято нову редакцію закону щодо місцевого самоврядування: «Про місцеві ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування» [67]. Відповідно до нього, районні та обласні ради народних депу-

татів були позбавлені власних виконавчих органів та переведені в статус представницьких органів регіонального самоврядування. Такий стан справ значно ускладнив внутрішньополітичну ситуацію в державі [78, с. 72-73].

Особливої уваги заслуговують два принципи цього закону, закладені в основу місцевого самоврядування: *оптимальної децентралізації* та *реальної керованості території* [67]. Їх побудова виходила із специфіки території, її демографічного навантаження та заняття місцевого населення. Якщо в радянські часи потреби і можливості населення певної території врегульовувалися у відповідності до адміністративно-командних зразків, то перші пострадянські закони щодо місцевого самоврядування ставлять питання рівномірного територіального і демографічного розподілу владних повноважень та реальної спроможності розповсюдження управлінських впливів як територіально, так і на місцеве населення.

Також слід зосередити увагу ще на принципі *самофінансування і самозабезпечення* [67]. Якщо перші два принципи були сміливим (як на той час) проголошенням перспективи, то виконання таких законодавчих норм цілком і повністю залежало від рентабельності місцевих господарств, що не витримуючи нових умов ринкової економіки, дедалі знижувалася. Тому в Україні сформувався своєрідний тип місцевих дотаційних громад, що й дотепер нагадують пережитки адміністративно-командного управління.

Наступним етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні, став Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 року. Який не тільки знову утворював на рівні областей та районів виконавчі комітети відповідних рад, а й забезпечував право жителів відповідної ради на пряме обрання їх голів, у тому числі районних та обласних рад [66]. Конституційний договір від 8 червня 1995 року забезпечив здійснення місцевого самоврядування в Україні через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. А органи місцевого самоврядування, в свою чергу, стали обиратися безпосередньо громадянами України, які проживають на території відповідного поселення [81].

Окрім інших правових основ функціонування місцевого самоврядування Конституційним договором передбачено територіальний та фінансово-економічний аспекти. Перший зводиться до того, що територіальною основою місцевого самоврядування є село (сільрада), селище, місто. Райони в містах з районним поділом є складовою частиною місцевого самоврядування міст. При цьому первинними суб'єктами місце-

вого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах.

Другий аспект розглядає комунальну власність і фінансові ресурси села (сільради), селища, міста, джерелом яких є доходи місцевих бюджетів та позабюджетні надходження фінансово-економічною основою місцевого самоврядування [81]. Більш детальне трактування цих невід'ємних атрибутів стало черговим кроком для чіткішого нормативного формулювання місцевого самоврядування.

Своєрідною особливістю цього договору було те, що головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій, Президент України призначав осіб, обраних головами відповідних рад [81]. Тобто державна виконавча влада та місцеве самоврядування на рівні областей та районів очолювалася однією особою. Такий стан справ істотно впливав на ситуацію в процесі становлення системи місцевого самоврядування. Так, одночасно місцеве самоврядування отримувала своєрідну автономію та втрачало набутий статус, адже очолювалося представником держави.

Отже, в доконституційний період вперше в пострадянській Україні було законодавчо задекларовано інститут місцевого самоврядування, що дало перспективу подальшого його розвитку.

Наступний етап у розвитку місцевого самоврядування ознаменувався прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України [83]. Цей документ став правовою основою для подальшого формування місцевого самоврядування, адже тут було зосереджено основоположні конституційні норми, що регламентують правові основи його функціонування.

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Отже, вперше в українському законодавстві застосовується поняття «територіальна громада».

Варто зазначити, що саме конституційне визнання місцевого самоврядування в Україні стало першим одностайним кроком всіх тоді існуючих гілок влади. Конституційний компроміс породив правову стабільність і цим самим створив належні умови для розвитку місцевого самоврядування. Ще одне значення конституційного періоду полягає у запереченні радянських стереотипів, що так глибоко полонили свідомість тодішніх управлінців [63].

Складний та довготривалий процес становлення інституту місцевого самоврядування в Україні продовжився прийняттям 21 травня

1997 року законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] та «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року [59]. Саме тут було визначено правове поле взаємовідносин місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Якщо в Конституції України терміт «територіальна громада» є тільки фрагментом дефініції «місцеве самоврядування», то в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» подано вже ціле визначення цього поняття. Так, територіальна громада це – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [58]. В основі цього терміну «територіальна громада» лежить демографічно-територіальний та адміністративний підхід. А сутність самої дефініції складають наступні поняття: «постійне проживання», «добровільне об'єднання» та «самостійна адміністративно-територіальна одиниця». Тобто, йдеться про своєрідний територіальний колектив, що був створений (об'єднаний) швидше «згори» та залишки радянських управлінських стереотипів, що були істотно доповнені європейськими управлінськими цінностями.

Надзвичайно важливим є також територіальний аспект. Фактично порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування через неохопленість юрисдикцією його органів значної кількості територій, зокрема тих, де розташовані земельні угіддя. Натомість до територіальних громад належать лише забудовані території [138, с. 124]. Що ж до всієї іншої території, то місцевому самоврядуванню тут тільки залишається одна відповідальність. Наприклад, згідно зі ст. 122 Земельного кодексу України, відання землею за межами населеного пункту віддано на вищий рівень – у розпорядження районним державним адміністраціям (здають в оренду) [69], а за своєчасним справлянням орендної плати відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58], має стежити виконавчий комітет місцевої ради, що є його власним повноваженням. Це також ілюструє правову та організаційну недолугість реформування земельних відносин і вказує на невирішеність проблеми встановлення меж населених пунктів й розмежування державної та комунальної власності.

Визначення місцевого самоврядування у законі доповнене словосполученням «реальна здатність», тобто, гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого характеру. Це означає, що закон передбачає ресурсну спроможність гро-



мади. Адже у ньому визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [58]. Проте більшість жителів громад не розуміють поняття комунальної власності і здебільшого все комунальне майно та землі загального користування приймають за далеку від себе, державну власність.

Крім того, неможливість подальшого розвитку діючого інституту місцевого самоврядування в Україні також зумовлена невизначеністю ознак правосуб'єктності територіальної громади. Варто звернути увагу на Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України за 2012 рік, де йдеться про те, що стаття 140 Конституції України проголошує територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування. А в ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії – якщо територіальна громада буде нездатною здійснювати своє право на місцеве самоврядування, то воно здійснюватиметься під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [138, с. 124]. Звідси виступає, що така територіальна громада є певним формальним утворенням і її дієвість прямо пропорційно залежить від органів управління.

У липні 1997 року Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування [63]. Таким чином молода українська держава долучилася до міжнародних правових основ за якими функціонує інститут місцевого самоврядування. Проте, процес приєднання до цього міжнародного документу був складним та довготривалим. На думку М. Пухтинського, з початку Україні потрібно було набути статусу члена Ради Європи, Прийняти демократичну Конституцію, привести внутрішнє законодавство до положень Хартії, приєднатися до відкритих до підписання європейських конвенцій про культурне співробітництво та про права людини тощо [140, с. 140]. Крім того українська сторона мала дотримуватися положень Частини I Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме:

- визнання у вітчизняному законодавстві принципу місцевого самоврядування;
- під місцевим самоврядуванням слід розуміти право і ефективну правоздатність органів місцевого самоврядування регулювати та управляти значною частиною громадських справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення;

- таке право має реалізовуватися представницькими органами, до складу яких мають входити особи обрані на основі вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування;
- ініціатива місцевого самоврядування в межах своєї компетенції;
- вільне здійснення своїх функцій посадовими особами місцевого самоврядування;
- контроль за місцевим самоврядуванням можливий лише в разі дотримання законності і конституційності;
- право органів місцевого самоврядування вільно розпоряджатися достатніми власними коштами, що мають визначатися відповідно до положень Конституції;
- з метою виконання спільних завдань органи місцевого самоврядування мають право на асоціації;
- з метою забезпечення вільного здійснення своїх повноважень право місцевого самоврядування на судовий захист [140, с. 140-141].

Проте сьогодні у вітчизняному законодавстві як доконституційного, так і конституційного періодів, простежуються певні недоліки. Зокрема, Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» не забезпечено, як вважає М. І. Ставнійчук, створення потужної економічної та фінансової бази, яка тільки є в обласних центрах. На її думку, основними причинами сучасного стану місцевого самоврядування в Україні є:

- прийняття Конституції України до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування;
- відсутність в середині 90-х років минулого століття загального бачення ключових пріоритетів, цілей і функцій місцевого самоврядування;
- відсутність базового закону про засади адміністративно-територіального устрою. Йдеться про відсутність єдиних стандартів до визначення громади, як базової одиниці адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
- в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено механізму контролю територіальної громади за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування;
- гарантії мінімального бюджету самоврядування не дають можливості закріпити відповідальність за якість надання соціальних послуг населенню та стимулювати соціально-економічний розвиток в межах громади [158, с. 23-25].

Недоліки сучасного місцевого самоврядування відображені сьогодні в Конституції та відповідних нормативно-правових актах. Однією із головних проблем є неналежний стан документів місцевого рівня. Йдеться про документи обласних, районних рад та місцевого самоврядування на поселенського рівня. Та в межах нашого дослідження варто розглянути стан основоположного документа сільської громади – статуту.

Статут регулює діяльність місцевого самоврядування, опираючись не тільки на зовнішні, законодавчо встановлені норми, але й на внутрішню специфіку та неповторність кожної громади. Статути територіальних громад мають давню традицію і відіграли свого часу надзвичайно важливу роль в історії становлення і розвитку місцевого самоврядування. Саме з появою статутів (хартій) пов'язують виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування в країнах західної Європи в ході так званих комунальних революцій XI-XII ст. [25, с. 577-578]. В Україні статутне право діяло в землях, що входили до складу Польщі та Угорщини, а з кінця XVIII ст. – до Австро-Угорщини. Розпад статутних традицій разом із магдебурзьким правом почався після входження України до складу Російської Імперії.

З початком відродження місцевого самоврядування в Україні, також розпочався процес відродження статутного права. Проте, сьогодні більшість територіальних громад не мають власних статутів, адже це надзвичайно складний юридичний документ і для його складання не існує єдиного стандарту чи зразка [58]. Станом на 1 січня 2008 року із загальної кількості 11 521 територіальної громади, лише 1458 (13%) зареєстрували власні статути і 13 громадам було відмовлено у їх реєстрації [96, с. 185]

На думку вченого О.Д. Лазора, чинні статути територіальних громад нагадують здебільшого стислий зміст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [96, с. 185]. За даними інституту стратегічних досліджень, основними недоліками вітчизняної практики прийняття та застосування таких документів є: дублювання норм вітчизняного законодавства, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; не чітко визначений предмет регулювання статутів територіальних громад. Йдеться про прийняття статуту тільки в межах діючого законодавства (Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); головна мета статуту – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [58] часто не розкривається в тексті статуту. На сьогоднішній день значна частина територіа-

льних громад не мають систематизованої історії, не кажучи вже про формалізацію локальних етнокультурних чи інших особливостей; одночасно в цьому ж законі прописано кілька питань, що мають врегулюватися статутом: порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради, окремі питання організації діяльності місцевих рад і порядок організації та проведення громадських слухань; рекомендаційний характер Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо прийняття статутів територіальних громад призвів до того, що далеко не кожна територіальна громада його прийняла; недостатня чіткість процедури реєстрації статутів в органах юстиції [103].

Крім того, у містах, де ухвалені статuti, механізми громадської участі відрегульовано не на користь громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування. Це негативно впливає на реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення. Наслідком цього є неефективне управління, загострення соціальних конфліктів та широке розповсюдження радикальних форм громадянського волевиявлення, таких, як мітинги, пікети, страйки [25, с. 579].

Тому, як вважає Є. Брущенко, з метою уникнення таких патологій і більш успішного впровадження та забезпечення діяльності статутів територіальних громад, варто врахувати та опрацювати наступні теоретичні аспекти: історичний розвиток місцевої (муніципальної) правотворчості, вивчити та проаналізувати досвід зарубіжних країн, з'ясувати предмет нормативно-правового акту місцевого самоврядування, розробити структуру, порядок прийняття та гарантії захисту статуту територіальної громади [25, с. 577]. Неефективність статутів територіальних громад свідчать про їх номінальне впровадження та відсутність природної потреби у суспільстві щодо створення місцевого самоврядування.

Аналіз конституційного періоду свідчить про юридичне закріплення інституту місцевого самоврядування в Україні та визначення його місця у вітчизняній управлінській системі. Проте, наведена у підрозділі 2.1. низка сучасних проблем цієї сфери свідчить про потребу в негайних кардинальних перетвореннях. Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) заклала нормативно-правову основу подальшого розвитку місцевого самоврядування [145]. Перетворення цієї галузі здійснюватиметься на основі нових принципів, а саме: громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування та сталого розвитку тери-

торій. Це означає створення потужної базової ланки місцевого самоврядування, що забезпечить тотальне та збалансоване відповідно до ресурсних можливостей території управлінське охоплення. Також використання цих принципів обумовлює виконання основним завданням реформи – забезпечення доступності та якості публічних послуг. Успішна ж його реалізація передбачає територіальну доступність (територія адміністративно-територіальної одиниці запровадженого базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг), відповідну матеріально-технічну базу, відкритість інформації про послуги та професійність їх надання [88].

Нова система місцевого самоврядування передбачає три рівні: базовий, районний та регіональний. Відповідно до принципу субсидіарності, на кожному із них виконуються ті повноваження, що можуть тут виконуватися найефективніше. Це істотно підвищить ефективність місцевого самоврядування і покращить якість надання адміністративних послуг, адже кожен рівень матиме усі необхідні ресурси.

Також відповідно до Концепції, на кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади. Але на наш погляд, функціонування органів виконавчої влади на базовому рівні не буде ефективним, адже більшість таких повноважень нині виконується на районному рівні (санітарно-епідеміологічний захист; соціальний захист населення, казначейське обслуговування) або делегуються органам місцевого самоврядування (реєстрація актів цивільного стану), що, по-перше, знають краще потреби місцевого населення і є максимально наближеними до нього. По-друге, навряд чи раніше адміністративно далекі та чужі управлінські структури зможуть сприяти ідеологічному формуванню та консолідації новоутвореної територіальної громади.

Ще однією прогалиною в Концепції є те, що вона допускає аналогічне територіальне наповнення кожного адміністративно-територіального рівня, особливо районного, що має бути набагато більшим, адже міститиме територіально значніші новоутворені громади.

Базовий рівень місцевого самоврядування формується на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [139]. Тут передбачається об'єднання суміжних територіальних громад з урахуванням історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на стійкість новоутвореної об'єднаної громади. В Законі України «Про органи самоорганізації населення» таке утворення зводиться до назви «мікрогромада» [61]. Також поряд із тим, що

законом передбачається компактність новоутворених громад, все ж не розкрито принципів їх об'єднання.

В законі також прописано, що до складу міської (селищної, сільської) ради об'єднаної громади входять сільські, селищні, міські голови та секретарі рад громад, що об'єднались. Разом із цим, інші члени виконавчого апарату сільської, селищної ради не згадуються. Тому це також, на нашу думку, суттєво вплине на доступність та якість публічних послуг, адже їх надання залежить і від інших посадових осіб місцевого самоврядування.

Однією із найважливіших проблем, невизначених у цьому законі є порядок обрання сільських голів. Адже, використання мажоритарної виборчої системи породжує кількісну різницю у виборцях, що виступають від кожного населеного пункту об'єднаної громади з неоднаковим населенням. Тобто, кандидат на посаду сільського, селищного чи міського голови, який виступає від меншого за чисельністю населення населеного пункту завжди буде в нерівних умовах з кандидатом від більшого поселення.

Виконавчий комітет об'єднаної територіальної громади формується із сільських, селищних, міських голів рад, що об'єдналися. Ці посадові стають заступниками голови виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади. В результаті цього, посади заступників стають виборними, що позбавляє голову виконавчого комітету формувати управлінську команду.

Новоутворена посада сільського чи селищного старости передбачає виконання своїх функцій на основі контракту, укладеним між ним та виконавчим комітетом ради [139]. При цьому не є зовсім зрозумілим суть такої угоди, адже староста є помазаником сільської громади, а тому мусить бути посадовою особою місцевого самоврядування.

В новому законодавстві не зовсім чітко розмежовано поняття «територіальна громада» та «об'єднання територіальних громад». Як відомо, природнім утворенням є громада одного населеного пункту [139]. Сучасні ж територіальні громади з кількох поселень є наслідком політики адміністративного устрою ще Радянського Союзу. Отже, природне право об'єднуватися мають громади окремих поселень. Це означає, що старости можуть брати участь у засіданнях виконавчого комітету, представляючи інтереси не територіальних, а сільських громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [65] теж містить не зовсім, на наш погляд, вірне трактування певних норм. Наприклад, рішення про надання згоди на організацію співробітництва

приймається відповідною місцевою радою без попереднього обговорення сходом громади. Це означає застосування представницької демократії, що інколи може набути суб'єктивістської форми.

Отже, вивчення сучасного стану місцевого самоврядування в Україні, особливостей його розвитку в правовій традиції є визначальним для побудови нових управлінських конструкцій, опираючись на автентичний досвід врядування українського народу. Тому подальшим кроком нашого дослідження є виокремлення на основі опрацьованого матеріалу у попередніх розділах національних традицій врядування.

### ***Висновки до розділу 2***

Ґрунтуючись на матеріалах попереднього розділу, що характеризують сутність, особливості та еволюцію національних традицій врядування, в подальшому було здійснено спробу визначити стан та умови розвитку діючої системи місцевого самоврядування в Україні:

В рамках дослідження було згруповано сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні за п'ятьма напрямками., а саме: проблеми ідеологічного характеру, проблеми нормативного аспекту у сфері місцевого самоврядування, організаційно-інституційного забезпечення, кадрові та функціональні проблеми, а також проблеми ресурсного забезпечення.

Встановлено, що названі проблеми перебувають між собою у причинно-наслідковому зв'язку. Це дає підстави виділити їх головну причину – неврахування національних традицій врядування в процесі становлення місцевого самоврядування в пострадянській Україні. Тобто, йдеться про вплив відсутності комунікативного зв'язку жителів громади із органами місцевого самоврядування, а, отже, відсутності відповідальності за загальний стан справ в громаді, що впливає не тільки на її організаційну, кадрову та функціональну структуру, а й – ресурсне забезпечення. Це спричинило втрату національних традицій врядування.

Вивчення історичного досвіду Речі Посполитої, Угорського королівства, Молдавії, Валахії та Австро-Угорської імперії показали, що:

- в період польського панування на українських землях відбулося поширення та утвердження традиції магдебурзького права; в умовах польської експансії магдебурзька традиція зазнавала істотних впливів від польського права;
- польське поширення магдебурзького права вже не могло суттєво вплинути на формування національних традицій врядування,

адже це право було поширеним та відомим на українських землях значно раніше;

- магдебурзьке право часів польського панування здебільшого поширювалося в містах, адже в сільській місцевості запроваджувалася панщина;
- слабкість польського короля та засилля шляхти тільки посилили утиски українського населення і сприяли нищенню національних традицій врядування;
- волоське право поширювалося виключно в сільській місцевості;
- географічно волоська традиція поширилася й на всі інші землі Західної України;
- через політику «освіченого абсолютизму» в австрійській управлінській традиції слала помітною тенденція до лібералізму.

Ключовим сферою, що відображає специфіку розвитку місцевого самоврядування, його компетенцію, регулює взаємовідносини із державою, громадськими організаціями та іншими суспільними інститутами є нормативно-правова база. Саме тому проведення аналізу пострадянської нормативно-правової бази місцевого самоврядування є першочерговим напрямком визначення його сучасного стану.

При розгляді чинних нормативно-правових актів, а також таких, що втратили чинність, хронологічні межі становлення системи місцевого самоврядування було визначено двома періодами: доконституційним та конституційним.

В умовах боротьби за владні повноваження для доконституційного період було характерним наступне:

- вперше в пострадянській Україні було законодавчо задекларовано інститут місцевого самоврядування;
- введено регіональне самоврядування;
- сільські, селищні та міські ради набули статусу органів місцевого самоврядування.

Прийняття Конституції України поклало край боротьбі за владу і посприяло покращенню належних умов розвитку місцевого самоврядування. Ключовими факторами, що теж позитивно вплинули на формування управлінської системи України стали:

- заперечення радянських стереотипів;
- нормативне обґрунтування категорії територіальної громади;
- ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування.



## **РОЗДІЛ 3.**

# **МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ**



*3.1. Виокремлення національних традицій врядування при розробці нових моделей місцевого самоврядування*

*3.2. Визначення якісних особливостей Західноукраїнської та Наддніпрянської традицій врядування в Україні*

*3.3. Розробка нових моделей місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування*

### ***3.1. Виокремлення національних традицій врядування при розробці нових моделей місцевого самоврядування***

В Україні переважає міське населення, чисельність якого на 1 січня 2015 року складала 29673,1 тис. проти 13256,2 тис. сільського (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя) [73]. А при значній демографічній концентрації в міських населених пунктах, як вже зазначалося в попередніх розділах дослідження, питання збереження національних традицій врядування набуло сумнівних перспектив. Особливо йдеться про міста із спеціальним статусом, республіканського та обласного значення, яких в Україні нараховується 180 одиниць. Тому своєрідним середовищем врядування відповідно до національних особливостей залишається сільська сфера,

що сьогодні налічує 885 селищ, 28 450 сіл [75, с. 24] та 366 малих міст, що становлять 75 % від загальної їх кількості [44].

Особливо гостро питання управлінської ефективності сьогодні торкається українського села, виходячи з його надзвичайно складного становища. Сучасне село, незважаючи майже на тотальний вплив техногенної сфери, вестернізації з паралельним додержанням російської та інших культурних традицій, все ж залишається надійним оплотом українства.

Наявність залишків джерела української автентичності не повністю виправдовує пошук та обґрунтування напрямків реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування. Однією із проблем є суттєва плутанина стосовно чіткого вираження українських автентичних та європейських імпортованих управлінських принципів. Адже на поч. 90-х минулого століття процес формування української державності передбачав запозичення принципів європейської демократії з метою створення власної управлінської системи. Тодішня правляча еліта конче потребувала нових зразків та ідей державотворення і при цьому щонайменше звернулася до досвіду вітчизняних управлінських традицій. Як зазначає вітчизняний дослідник О. Олійник: «...така номенклатура просто не відповідала вимогам нової епохи і не могла реалізувати національно-демократичні проекти державотворення» [125, с. 36].

Та сутність самої проблеми залягала значно глибше і виступала у вигляді імперської та радянської манкуртизації\* українського народу. А втрата історико-культурних коренів та зв'язків, моральних й духовних орієнтирів, призвела до прийняття українцями чужих, незрозумілих для них управлінських правил.

Процес впровадження чужоземних стереотипів управління негативно позначився на становищі вітчизняного врядування. Це можна підтвердити високим ступенем інфантильності населення, номінальністю місцевого самоврядування, дублюванням повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відсутністю механізму виконання законодавчих норм. І з самого початку розбудови державності, складність прийняття європейських демократичних принципів стала супроводжуватися боротьбою Президента України за своє представництво в регіонах.

---

\* Манкуртизація – процес втрати історичних, культурних та ін. зв'язків, моральних та духовних орієнтирів. (Большой толковый словарь русского языка. - 1-е изд-е: СПб.: Норинт С. А. Кузнецов. 1998, Айтматов Ч. И дальше века длится день. Буранный полустанок. – М.: «Молодая гвардия» 1983 г.).

Апогеєм застосування адміністративно-командних методів управління стала так звана «помаранчева революція». Тоді, на думку О. Олійника; «Цинічні маніпуляції влади з їх результатами призвели до масового обурення народу і спровокували майдан» [126, с. 36]. Однозначно, це була категорична позиція нації: жити за демократичними традиціями. Але не просто європейськими, а випробуваними віковою практикою пращурів, – національними традиціями врядування.

Значно радикальніше український народ підтвердив свою волелюбну позицію в період революційних подій 2013-2014 р.р., що переросли в антитерористичну операцію наступних років на Домбасі. Прагнення до європейських демократичних цінностей спричинило відродження автентичної форми врядування – віче, що досить часто практикували на Євромайдані.

Україна не тільки позбулася кайдан адміністративного управління, а й повернувшись до парламентсько-президентської форми правління, значно послабила президентську владну вертикаль. Відбуваючись на загальнодержавному рівні, такі процеси не можуть не впливати на владну модель на місцях. Це супроводжується підготовкою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України реформи місцевого самоврядування в Україні. Тому сьогодні особливої актуальності набуває потреба виокремлення українських національних традицій врядування, що могли б лягти в основу цієї реформи.

Останнім часом з'являються наукові праці, спрямовані на дослідження традицій демократичного врядування в історії української державності та житті автентичної громади. При здійсненні сучасних перетворень українці мають виходити із архетипів історичного досвіду врядування. Визначення яких, вимагає не тільки просторового, але й часового виміру їх першооснови, наведення характеристики в період зародження та існування «без стороннього втручання». Адже з часом, нав'язування іноземних управлінських алгоритмів істотно трансформувало сутнісне наповнення національних традицій врядування, надавши їм дещо іншого забарвлення.

Отримання в чистому вигляді, виокремлення національних традицій врядування слід здійснити за допомогою методу порівняльного аналізу. Але із цим існують певні труднощі, обумовлені недостатнім розвитком вітчизняного компаративного досвіду. Так, на думку вітчизняного науковця В.В. Новосяда, сучасні вітчизняні розробки щодо специфіки використання порівняльного методу в науці державного управ-

ління відсутні [123, с. 174]. Тому при застосуванні порівняльної методики у своєму дослідженні ми будемо використовувати напрацювання науковців ще радянської доби.

При виокремленні архетипів національних традицій врядування найкраще порівняти їх особливості. Адже, на думку В. Новосяда, де експеримент не може бути застосований, порівняння має на меті виявити схожості та відмінності між двома або більше ситуаціями, а також слугує єдиним засобом отримання інформації, достатньої для забезпечення більшої адекватності наукового підходу [123, с. 173]. А вчений В. Бартон, як і деякі інші (К. Гельвецій, К. Ушинський, І. Сеченов), вважають порівняння основним загальнозначущим фактором процесу відображення об'єктивної дійсності [13, с. 3-4].

Зважаючи на специфіку нашого дослідження, слід використовувати якісне порівняння. При його застосуванні встановлюється тотожність об'єктів за всією сукупністю якостей. Основу методу складають очевидні подібності між особливостями управлінських культур та відмінності відповідно до їхнього походження і розвитку. В нашому випадку, визначення різниці в управлінських підходах кожної з епох, обумовлює саме виокремлення архетипів національного врядування.

Це стає можливим через співставлення управлінського досвіду, представленого іншими цивілізаційними, культурними умовами в різні історичні періоди. Йдеться про цінності, що були привнесені на територію України в процесі іноземної експансії. Властивостями родового, об'єднуючого порівняльні об'єкти поняття виступає управлінська сутність, спрямована на суспільну організацію. Поряд із цим об'єкти порівняння мають й індивідуальні особливості.

Вчений Е. Мелконян стверджує, що основне методологічне значення порівняльного дослідження історичних явищ полягає у пізнанні історичної реальності через вивчення відмінностей та подібностей між фактами, що відносяться більш ніж до однієї історичної системи [104, с. 66]. Тому наше порівняння здійснюється між сучасними об'єктами та об'єктами в історичній ретроспективі. При цьому варто визначити, що імпортовані особливості управління є одним часовим виміром, а сучасна управлінська ситуація – зовсім іншим.

Для виокремлення, тобто, «отримання в чистому вигляді» архетипів національних традицій врядування, були розроблені критерії їх якісної характеристики, які ми згрупувати за п'ятьма напрямками: ціннісно-ідеологічні, інституційно-організаційні, кадрові, функціональні та ресурсні.

Нагадаємо, що за О. Донченко, фрактальний архетип політичного несвідомого складається із чотирьох цілісностей: тоталітарної, авторитарної, ліберальної та демократичної. В такому ракурсі ми розглядаємо і розвиток архетипу національних традицій врядування. Якщо умовно врахувати шлях останніх криз кожну цілісність фрактального архетипу як історичний період, то не було б розриву причинно-наслідкового зв'язку між першою та четвертою його частинами. Українське ж місцеве самоврядування сьогодні ґрунтувалося б на національних управлінських традиціях.

Тому пошук відмінностей ми проводимо співвідносячи сучасні управлінські особливості, культуру управління радянського, імперського періодів і польсько-шляхетської доби у рамках кожного із вищеназваних аспектів, тобто, врахувавши специфіку історичного розвитку України. Таке порівняння дає змогу зняти із сучасної управлінської культури нашарування попередніх епох (спотворені іноземним втручанням цілісності) та виділити архетипи національних традицій врядування.

Розглядаючи проблему архетипів національних традицій врядування варто зазначити, що управлінські особливості давньоруського періоду є первинними по відношенню до козацько-гетьманських. Відновлення останніх відбувалося на основі архетипів врядування часів Київської Русі як реакція нації на іноземне гноблення. Хронологічним рубежем втрати давньоруських та відродження козацьких архетипів став кінець XV ст., коли остаточно завершувався занепад давніх сільських громад та зароджувалося козацтво. В рамках дослідження здійснено спробу визначити місцеві архетипи врядування, що формувалися саме в період існування автентичних громад.

Виходячи із нашої проблеми, *об'єктом порівняння* є місцеві національні традиції врядування, що склалися на українських землях в процесі історичного розвитку.

*Предметом порівняльного аналізу* є порівняння особливостей місцевого самоврядування сучасної України із специфікою його розвитку в різні періоди української історії.

*Метою порівняльного аналізу* є виокремлення архетипів національних традицій врядування шляхом порівняння сучасної специфіки місцевого самоврядування з досвідом управління українськими землями в часи іноземного панування.

*Завдання порівняльного аналізу першого етапу:*

- класифікувати місцеві управлінські особливості їх за приналежністю до кожної з управлінських культур української історії;

- розробити критерії, що відображатимуть сутнісний зміст основних онтологічно-функціональних сфер управлінських культур.

*Базу порівняння* розроблено на основі зібраного та опрацьованого у перших двох розділах дослідження матеріалу. Їхній зміст відображає якісну характеристику кожного критерію порівняння.

Ціннісно-ідеологічне наповнення національних традицій врядування досліджувалося на основі попереднього аналізу праць І. Франка [170], В. Антоновича [4], В. Шевчука [175], Ю. Липи [100], М. Степико [161], І. Бойка [19], Р. Шандри [172]. Якісну зміну об'єктів порівняння кожного історичного періоду видно на табл. 3.1.

У поданій таблиці не важко помітити своєрідну динаміку особливостей певного явища. Управлінська специфіка кожної історичної епохи істотно вплинула на сучасний стан місцевого самоврядування. І тільки знімаючи ціннісний-практичний шар кожної епохи, ми отримуємо чітко відділені архетипи національних традицій врядування.

Застосування архетипів національних традицій врядування при реформуванні системи місцевого самоврядування, дасть змогу відновити потужну, самодостатню та самоорганізовану громаду, автентична модель якої зав'язана на людині як найбільшій цінності. Свобода у свою чергу, як вже зазначалося, проявляється через *емпатію* – спосіб розуміння сутності та образу життя людини і *толерантність* – поважне ставлення до кожної особи в незалежності від її фізичних переваг чи вад. Тому, лише за таких умов кожна людина одночасно виступала керуваною та здійснювала управління громадою.

Зразки поведінки (усталені правила) кожної громади давньоруського та галицько-волинського періодів виходили із звичаєвої рівності та відсутності класової різниці. Їхню сутність доповнювала повага і довіра до своїх побратимів, а також непримиренність перед авторитетом іншої влади. Головною умовою визрівання такої спільноти було середовище із незначним демографічним навантаженням на рівні одного поселення.

Автентичний фундамент становлення архетипу суспільної організації заклало язичництво як політеїстична релігія, що складаючи гурт, громаду божеств відображала своєрідну модель організації. Цементуюча ж роль сформованих ціннісних установок належала монотеїстичному християнству, а пізніше – православію, що зберегло на тривалий час існуючий порядок.

Таблиця 3.1.

**Порівняння управлінських особливостей ціннісно-ідеологічної групи**

<i>Управлінська культура:</i> <i>Критерій порівняння</i>	<i>років української не залежності (з 1991 р.)</i>	<i>радянських часів (1922-1991рр.)</i>	<i>імперського періоду (XVIII – поч. XX ст.)</i>	<i>доби польської експансії (XVI - XVIII ст.)</i>	<i>періоду автентичного врядування (до XV ст.)</i>
Найбільша духовна цінність	Особисте благополуччя та безпека	Комуністична ідеологія	Самодержавство	Влада магнатів та шляхти	Громада, свобода кожної особи
Найбільша матеріальна цінність	Заможна людина, фінансові ресурси	Держава	Правляча династія	Представники аристократичного стану	Кожен мешканець громади, член спільноти
Зразки поведінки	Відсутність ціннісних орієнтирів	Піонерські та комсомольські організації	Вироблені церквою правила поведінки, відмираючі козацькі ідеали	Засилля магнатів та шляхти породило козацькі ідеали	Звичай предків, цінності кожній громаді
Особливості суспільного положення українців	Залежить від майнової ознаки, посади чи особистісних зв'язків	Відповідно до комуністичної ідеології усі були рівними	Українці були на найнижчих щаблях суспільної ієрархії	Значна класова різниця (українці були пригнобленою верствою)	Рівність перед законом, відсутність класової різниці
Умови формування національного характеру	Відсутність зразків поведінки, лібералізація суспільного життя	Повний контроль держави над людиною, репресії	Монархія з елементами деспотизму, кріпосне право	Аристократизм, жорстокість, надмірна гордовитість	Демократизм, свобода, непримиренність перед іншою владою
Характер відносин між очільником громади та її мешканцями	Відсутність комунікативного поля між місцевим самоврядуванням та кожним членом громади	Будувалися на державному примусі без урахування думки громадян	Ґрунтувалися на повній підпорядкованості на основі кріпосної залежності	Панщина та нові натуральні і грошові повинності сприяли розкладу договірних відносин	Громади уклали договори із князями (ряди), приймали присягу

## Продовження таблиці 3.1.

Релігійні умови формування	Велика кількість релігійних конфесій різного спрямування	Церква відділена від держав, монополія ідеології атеїзму	Православ'я було опорою самодержавства	З 1596 року в Україні було запроваджено уніатство	Автентичною релігією було язичництво, а пізніше християнство
Тип світогляду	Зоологічний індивідуалізм	Усуспільнений індивідуалізм	Колективістський індивідуалізм	Вимушений індивідуалізм	Незначний радіус комунікації, локальний колективізм

Сучасний український індивідуалізм формувався на основі спотворення динамікою української ментальності попередніх епох колективізму малих груп як архетипу суспільної організації українців.

Також ще однією автентичною особливістю було укладання договору (ряду) громади із князем. Це дає підстави стверджувати, що такий договір послужив джерелом та підґрунтям для впровадження статутів. Загалом архетип «суспільного договору» мав не тільки локальний характер, а й знайшов своє відображення у Запорозькій Січі та Конституції Пилипа Орлика.

## Таблиця 3.2.

**Порівняння управлінських особливостей  
інституційно-організаційної групи**

<i>Управлінська культура:</i> <i>Критерій порівняння</i>	<i>років української незалежності (з 1991 р.)</i>	<i>радянських часів (1922-1991рр.)</i>	<i>імперського періоду (XVIII – поч. XX ст.)</i>	<i>добы польської експансії (XVI - XVIII ст.)</i>	<i>періоду автентичного врядування (до XV ст.)</i>
Теорія місцевого самоврядування	<i>Змішана</i>	<i>Радянська</i>	<i>Державницька</i>	<i>Громадівська</i>	Вільних громад



Продовження таблиці 3.2.

Дієвість статуту громади	У більшості територіальних громад України статuti не прийняті, але там, де вони є – існують номінально	Статuti, як і територіальні громади фактично не існували	Разом із відміною Магдебурзького права (1831-35 рр.) статuti міст втрачають своє значення	З часів Магдебурзького права, статuti відіграють важливе значення в житті міст	В період Київської Русі громади користувалися усним звичаєвим правом
Адміністративний склад територіальних громад	Надмірна подрібненість територіальних громад (одне чи декілька сіл)	Громада складала сільраду (одне чи декілька сіл)	Волость (5-6 сіл чи поселень хутірною типу)	До складу громади входила та кількість поселень, якою володів дідич	Українська громада до XVI ст. складалася із 4-9 населених пунктів
Загальні збори громадян	Збори жителів поселення вирішують місцеві питання	Загальні збори не мали ознак самоврядування	Волосні та сільські сходи із окремих станів селян	На зміну віче у XIV ст. приходить копа як судовий та управлінський орган	Вічеві зібрання одночасно виступали загальними зборами громади та органами врядування
Місцеві ради	Представляють територіальні громади	Відображали державні інтереси			
Сесія ради	Сесії рад – виборних представницьких органів місцевого самоврядування	Засідання рад – представницьких органів державної влади	В пореформений період побутовали волосні сходи - установи громадського селянського самоврядування	З кінця XIV ст. став скликатися орган станового територіального самоврядування - сеймик	Поняття сесії та її регламенту не існувало. Ймовірно, що віче збиралися за потреби.

## Продовження таблиці 3.2.

Виконавчі органи	У поселеннях сільського типу виконкоми здебільшого існують номінально	Виконували функції органів державної влади	Сільські старости та волосне правління відображали інтереси держави та поміщика	Виступали від імені власника поселення (дідича)	Управа, що очолювалася виборною особою та складалася із управлінців
Статус очільника громади	Є головною виборною посадовою особою територіальної громади	Виступав представником державної влади на місцях	Представляв інтереси держави та поміщика, а після реформи 1861 року – ще й окремого стану селян	Керівниками громад виступали магнати, які обіймали найвищі державні посади	Очільник самостійно обирався громадою, мав контрольовані повноваження без привілеїв
Статус секретаря	Посадова особа місцевого самоврядування, яка працює в раді на постійній основі	Виконував канцелярські та нотаріальні функції	Сільський та волосний писар призначався для ведення діловодства	Призначався або обирався для фіксування актів копно-го суду	Запрошувався на посаду для виконання канцелярських та нотаріальних функцій
Статус депутата	Представляє інтереси всієї територіальної громади, несе обов'язки перед виборцями	Депутати відігравали номінальну роль в роботі місцевих державних органів	Представляли інтереси привілейованого соціального стану	Депутати володіли правом «вето» на будь-яке рішення	Ліпші мужі із кожного села представляли громаду та обирали її старійшину
Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування	Може бути застосовано тільки в умовах воєнного чи надзвичайного стану.	Права територіальних громад на місцеве самоврядування не визнавалися	Міське населення існувало в чітко визначених державою рамках	Обмежувалися з боку магнатів, шляхти та держави в цілому.	В додержавний період і до іноземної експансії не обмежувалося

Продовження таблиці 3.2.

Нормативне регулювання інституту самоврядування	Регулюється Європейською хартією місцевого самоврядування, Конституцією та законами України	Регулювалося нормативно-правовими актами Радянського Союзу.	Регулювалося нормативно-правовими актами Російської імперії	Литовськими статутами, рішеннями копних судів	Звичаєвим правом та Руською Правдою
Середовище розвитку управлінських традицій	У селах, селищах та містах існує місцеве самоврядування	У містах сільського та міського типу зосереджувалися лише органи державної влади	Створювалися органи місцевого самоврядування серед окремих верств сільського населення	Окрім Магдебурзького права, самоврядування також було поширене в сільській місцевості	Руська традиція здебільшого поширювалася у сільській місцевості та із незначним демографічним навантаженням

Наукові доробки В. Антоновича [4], О.М. Апанович [5], М. Іванишева [70], Є. Брущенко [25], Д. Яворницького [178], І. Линиченка [99], А.В. Бондаревського [21], М. Кобилецького [76], О. Лазора [96], П. Надолішного [115], О. Олійника [126], послужили основою дослідження інституційно-ідеологічної складової національних традицій врядування. Як видно із табл. 3.2, порівняння проводилося із залученням критеріїв правового та адміністративно-територіального характеру.

Особливо варто увагу звернути на віче як головний керівний орган, що був формою сходу усіх мешканців громади і не мав такої різниці в повноваженнях як рада та загальні збори громадян. Безперечно важливим є єдиний прояв представницької демократії у національній традиції врядування, коли старшина обирався «ліпшими мужами» (депутатами) як представниками жителів кожного із поселень, що входили до складу громади.

Наступну групу критеріїв складають кадрові особливості (табл. 3.3.). Виокремлення їх архетипу здійснено опираючись на дослідження Д.І. Яворницького [178], В.Б. Антоновича [2,3], Р. Шандри [172], М. Довнара-Запольського [45], О. Субтельного [163], М. Іванишева [70], М. Костомарова [89], І.В. Козюри [79].

Архетип традиції підготовки службовців набув значно вищого рівня розвитку ніж в інші історичні періоди та наші дні, адже з самого

початку передбачав практичну основу. Навчання ґрунтувалося на особистій та постійній присутності людини на віче з часу свого одруження, або на козацькій раді чи в походах. Автентичним способом отримання повноважень було запрошення на посаду та пряме голосування. Обраний керівник діяв у чітко визначеному громадою діапазоні повноважень, що позбавляло можливості зловживання владою.

Надзвичайно велике значення для національного врядування мав ідеалістичний компонент, адже головною нагородою за службу громаді була шана та повага, а не привілеї та матеріальна винагорода. У кандидатів на посаду, перш за все, цінувалася доброта, мудрість, справедливість та вміння відстоювати інтереси громади.

Наступну, функціональну групу критеріїв (табл. 3.4.) для порівняння національних традицій врядування було підготовлено на основі досліджень І. Бойка [19], В. Антоновича [4], Д. Яворницького [178], І. Дробота, М. Смаровайла [51], М. Довнара-Запольського [46], М. Бармака [13].

Таблиця 3.3.

### Порівняння кадрових особливостей національних традицій врядування

<i>Управлінська культура:</i> <i>Критерій порівняння</i>	<i>років української незалежності (з 1991 р.)</i>	<i>радянських часів (1922-1991рр.)</i>	<i>імперського періоду (XVIII – поч. XX ст.)</i>	<i>доби польської експансії (XVI - XVIII ст.)</i>	<i>періоду автентичного врядування (до XV ст.)</i>
Отримання повноважень	Альтернативні вибори, призначення на конкурсній основі	Призначення, безальтернативні вибори	Успадкування влади та призначення	Вибори (короля, послів), призначення	Прямі та опосередковані вибори, запрошення на княжіння
Термін повноважень	П'ять років повноважень органів місцевого самоврядування	Влада передавалася у спадок, а службовці призначалися на невизначений термін			Від 1-го до кількох років

Продовження таблиці 3.3.

Обмеження повноважень	Обмежені законами та іншими нормативними актами	Обмежувалися законами або окремою особою	Обмежувалися окремою особою	Обмежувалися окремою групою чи одноосібно	Обмежувалися населенням громади
Нагорода за виконання посадових обов'язків	Власна вигода, заробітна плата, пільги, пенсія	Заробітна плата, пільги, пенсія	Привілейоване становище, більша частина прибутків	Привілеї, маєтки, грошова винагорода	Шана та повага до особистості керівника
Підготовка майбутніх кадрів	Система НАДУ та інші альтернативні навчальні заклади	Вищі партійні школи КПРС	Університети, ліцеї, військова академія та військові училища тощо.	Києво-Могилянська та Острозька академії, братські та церковні школи	Віче було одночасно практичною школою, що готувала молодих управлінців
Значення професійних та особистих якостей	Формальні вимоги до освіти. Проте досить часто мають місце особисті інтереси	Особливо талановитих переводили з виробництва в управлінську сферу	Основну роль грало походження та приналежність до певної соціальної групи		Кандидат був розумним, авторитетним, справедливим та умів відстоювати інтереси громади
Збереження привілеїв	Формально привілеїв не існує,	Привілеїв не існувало	У більшості випадків зберігалися	Привілеї зберігалися	Привілеї не зберігалися
Права та обов'язки керівника	Регулюються сучасним законодавством	Регулювалися законами СРСР	Регулювалися органами державної влади	Регулювалися звичаями, законами чи надавалися дідами	Регулювалися звичаєвим правом та рішеннями громади

Таблиця 3.4.

## Порівняння управлінських особливостей функціональної групи

<i>Управлінська культура:</i> <i>Критерій порівняння</i>	<i>років української незалежності (з 1991 р.)</i>	<i>радянських часів (1922-1991рр.)</i>	<i>імперського періоду (XVIII – поч. XX ст.)</i>	<i>доби польської експансії (XVI - XVIII ст.)</i>	<i>періоду автентичного врядування (до XV ст.)</i>
Суспільне положення керівника	Престижне. Рівень престижу залежить від рівня посади	Представник державної влади був рівним з іншими професіями	Цивільний службовець цінувався менше за військового	Разом з посадою надавалися відповідні привілеї	Керівник був слугою громади. І відрізнявся лише віком та мудрістю
Форма прийняття рішень	Колегіальна та одноосібна (уповноваженою особою)	Переважно колегіальна (рішення приймалися радами, з'їздами тощо)	Одноосібно-колегіальна (заздалегідь прийняті рішення узаконювалися думою)	Колегіально-одноосібна (від рішення окремої привілейованої групи залежали рішення однієї людини)	Колегіальна. (рішення приймалися на загальних зборах громади (віче)
Виконання рішення	Рішення виконується визначеною групою відповідальних та виконавців	Супроводжувалося жорсткими адміністративними умовами	Супроводжувалося використанням кріпосної робочої сили	Супроводжувалося нещадною експлуатацією жителів громади	Залежало від усієї громади, виконувалося із залучанням всіх та наявних ресурсів
Відповідальність	Відповідальність людини перед людиною, громадою та державою	Відповідальність людини перед державою	Відповідальність людини перед конкретною особою чи державою	Відповідальність громади перед конкретною особою чи державою	Відповідальність громади перед людиною

Продовження таблиці 3.4.

Відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Будувалися на підзвітності місцевого самоврядування державі в частині делегованих повноважень	Повна відсутність місцевого самоврядування	Повний пріоритет органів державної влади над селянським самоврядуванням	Відносини між дідичем та управою громади ґрунтувалися на пріоритеті дідича	Відносини князя і віче будувалися на повному протектораті останнього.
Місцеві ініціативи	З місцевими ініціативами виступають члени територіальної громади	Кожна людина за умови, якщо ініціатива не шкодитиме інтересам держави	З будь-якої ініціативи користувалася держава чи власник села	Ініціатором виступав дідич, власник села	Кожен член громади міг виступати із власною ініціативою
Громадська активність	Відсутність активності, дієвість принципу «моя хата скраю»	Не мала суперечити державі, проходила жорстку цензуру	Обмежувалася державою чи поміщиком	Обмежувалася дідичем, власником села чи державою	Активність та солідарності в управлінні громадою
Контроль за діяльністю місцевого самоврядування	Здійснюється у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством	Тотальний контроль держави на місцевому рівні	Контроль держави та власника села	Контроль власника над громадою	Громада здійснювала повний контроль за діяльністю князя

Варто зазначити, що саме колегіальні рішення, обговорені та прийняті загальними зборами громади, були найбільш об'єктивними і передбачали загальну відповідальність. Їх виконання, як і прийняття, вимагало застосування всього ресурсу громади. Архетип відносин в середині громади зводився до повного пріоритету віче над повноваженнями князя, адже саме воно їх визначало і контролювало виконання. Висока активність жителів в управлінні громадою спостерігалася солідарністю. Кожен мешканець міг себе реалізувати в межах вроджених здібностей та набутих навичок.

Особливе місце у функціональному аспекті займає прийняття управлінських рішень, що залежало від інституційно-організаційного забезпечення. Своєрідним статичним стрижнем національних особливостей врядування, що орієнтований на всі їх аспекти є віче. Воно об'єднує усі ланки процесу врядування.

Своєрідним результатом функціонування усіх управлінських аспектів є ресурсне забезпечення. Йдеться про ресурси, що сформувалися на основі життєдіяльності територіальної громади. Порівняльний аналіз ресурсної складової національних традицій врядування здійснювався на основі праць М. Аркаса [6], Б.Д. Грекова [35], І.Я. Франка [169, 170], М. Іванишева [70], А.В. Бондаревського [21], П.Ф. Гураля [41, 42] (табл. 3.5.).

Отже, вироблений та апробований століттями досвід національних управлінських особливостей у територіальних громадах, передбачав концентрацію відповідного ресурсного потенціалу для забезпечення усіх потреб населення. Тому територіальна громада була повноцінним демографічним утворенням із здатністю до самостійного накопичення, використання та відновлення ресурсного потенціалу.

Виокремлені національні традиції врядування дають уявлення про тодішню специфіку врядування в територіальних громадах, що були цілком самодостатніми. Відомостей про виділення будь-яких дотацій на їх утримання ми не знаходимо. Адже в той час громада датувала державу чи приватні інтереси привілейованого стану.

Таблиця 3.5.

### Порівняння управлінських особливостей ресурсної групи

<i>Управлінська культура:</i> <i>Критерій порівняння</i>	<i>років української незалежності (з 1991 р.)</i>	<i>радянських часів (1922-1991рр.)</i>	<i>імперського періоду (XVIII – поч. XX ст.)</i>	<i>доби польської експансії (XVI - XVIII ст.)</i>	<i>періоду автентичного врядування (до XV ст.)</i>
Ресурсне становище територіальної громади	Більшість сучасних територіальних громад залишаються дотаційними	Громади постачали Промислову та сільськогосподарську продукцію	Громади були джерелом доходів для поміщиків та держави в цілому	Були чи не єдиним джерелом доходів для магнатів та держави в цілому	Громади були самодостатніми. Вони володіли відомими на той час ресурсами



Продовження таблиці 3.5.

Фінансові ресурси місцевого самоврядування	Для виконання повноважень місцеві розробляють, затверджують і виконують місцеві бюджети	Економічною основою були доходи місцевих колективних сільськогосподарських та промислових підприємств	Для виконання місцевих завдань управи володіли певними фінансовими ресурсами.	Фінансові ресурси здебільшого концентрувалися в руках власників громади	Прибуток громади використовувався для реалізації спільних потреб
Місцеві податки і збори	Органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори.	Податки для колгоспів та промислових підприємств встановлювалися державою	Встановлювалися державою та власником громади вигляді чиншу, панщини	Податки встановлювалися дідами у вигляді оброку, панщини	Встановлювалися з метою задоволення суспільних потреб
Комунальна власність	Територіальним громадам належить рухоме і нерухоме майно, земля та природні ресурси	Вся власність громади належала державі	В громаді існувала поміщицька (включаючи селян-кріпаків) та державна власність	Все майно разом із людьми належало дідам та державі	Усе рухоме та нерухоме майно, земля, природні ресурси належали громаді

Таким чином, застосовуючи метод порівняльного аналізу в процесі дослідження, вдалося виокремити наступні архетипи національних традицій врядування:

1. **Ціннісно-ідеологічний архетип** впливає із антропоцентричної природи громади і ґрунтується на її усталених звичаях. Двояка природа трудівника та управлінця давала можливість організувати своє життя в умовах свободи, суспільної рівності, довіри та непримиренності перед авторитетом іншої влади. Через незначну демографічну концентрацію, кожен мешканець одночасно виступав в ролі представника влади та підлеглого. Окрім того, дії обраного керівника контролювалися усією громадою. Отже, саме це може забезпечити високий рівень самосвідомості та спільної відповідальності у жителів сучасних громад.

**2. Правовий архетип** полягає в обов'язковості укладення договору (ряду) між територіальною громадою та новообраним її очільником. Цей документ істотно посилить відповідальність очільника перед громадою, формалізуючи, таким чином коло дозволених обов'язків в межах яких він має працювати. Також укладення подібного договору стане кроком до відновлення комунікативного зв'язку між органами місцевого самоврядування та населенням територіальної громади.

Хоча правовий архетип не передбачає існування статутних документів, їх все ж варто запровадити. Статути мають фіксувати всю інфраструктуру громади: земельний фонд, рухоме і нерухоме комунальне майно, правові та інші формальні основи функціонування кожної розташованої та території громади організації в незалежності від форми власності. Статут має доповнювати відповідне законодавство стосовно регіональних та місцевих особливостей кожної території.

**3. Інституційно-організаційний архетип** зводиться до повного пріоритету віче над іншими інститутами місцевого самоврядування. Територіальною частиною цього архетипу є склад громади із 4-9 поселень сільського типу. При цьому варто брати за основу показник кількості населених пунктів, а не чисельності населення, адже сьогодні в Україні є безлюдні населені пункти. Тому, встановивши своєрідну квоту за чисельністю населення, можемо отримати надто великі за площею та незначні демографічно територіальні громади.

**4. Функціональний архетип** передбачає попереднє ухвалення певного рішення віче (пряма демократія). Кожне важливе рішення має обов'язково прийматися за участі усіх жителів громади, адже прийняті рішення на сесії ради, виконавчого комітету чи навіть одноосібно є недостатньо виваженими, обміркованими та об'єктивними, а саме головне – досить часто можуть не відобразити думку більшості населення громади.

**5. Архетип кадрових особливостей** передбачає запрошення на посаду органом місцевого самоврядування конкретної особи. Це має здійснюватися шляхом незалежного відбору на основі моніторингу якостей кандидата. Адже сучасна процедура відбору кадрів є однобокою та суб'єктивною процедурою і досить часто виступає тільки простою формальністю. Архетип кадрових особливостей також полягає і в підготовці молоді до управлінської справи, що мала практичну основу. Тому, присутність молодих жителів громади на засіданнях сесій та зборах громадян значно покращить рівень їх знань та посилить інтерес до місцевого самоврядування.

**6. Ресурсний архетип** впливає із самодостатності автентичної громади, що ґрунтується обшинній власності. Громада мала повну ресурсну незалежність і не потребувала зовнішніх зв'язків. В умовах поганого розвитку товарно-грошових відносин, міжобщинні контакти були необхідністю лише в разі потреби кооперування трудових чи силових ресурсів.

Отже, урахування вищезазначених архетипів забезпечить інституційно-територіальний баланс громади, надасть дієвості місцевому самоврядуванню та відновить комунікативне полотно між владою і громадою. Отримані в результаті виокремлення архетипи національних традицій врядування будуть застосовані в якості концептуальних орієнтирів при описанні моделей місцевого самоврядування.

Кожен вищезазначений аспект відображає певну частину досвіду щодо організації місцевого самоврядування, визначені традиції врядування виступають цілісним комплексом особливостей суспільної організації, автохтонним здобутком нації. Як показали дослідження, національні традиції врядування мають регіональні особливості, що формувалися під впливом різних культурно-цивілізаційних та історичних умов. Тому наступним напрямком дослідження є визначення якісних управлінських особливостей західноукраїнських земель та Наддніпрянської України.

### ***3.2. Визначення якісних особливостей Західноукраїнської та Наддніпрянської традицій врядування в Україні***

Дослідження еволюції національного врядування дало змогу помітити його регіональну різницю, що була спричинена співвідношенням втрачених та відновлених управлінських традицій. Ці процеси потрапили під вплив з боку управлінських особливостей сусідніх державних утворень. В результаті чого на території України стали формуватися щонайменше два напрямки управлінської специфіки. Також розвиток втраченої (старої) та відновленої (нової) традиції врядування відбувався під впливом низки політичних факторів, а саме:

- роздроблення Київської держави та піднесенням Галицько-Волинського князівства як спадкоємця української державності. Це в подальшому негативно вплинуло на розвиток національних традицій врядування, адже в Галицько-Волинському князівстві влада князя істотно обмежувалася і послаблювалася боярами, які нещадно експлуатували місцеві громади;

- підписання Андрусівського перемир'я 1667 року на між Москвою та Річчю Посполитою істотно посилює культурне розділення між етнічними землями України;
- захоплення українських етнічних земель іноземними державами (Закарпаття – Угорщиною, Галичину – Польщею, Буковину – Румунією та Наддніпрянську Україну – Російською державою) продовжило розпорошення українських етнічних територій;
- розчленування Речі Посполитої, зумовило входження українських земель до складу Австрійської, пізніше Австро-Угорської та Російської імперій. Це суттєво поглибило різницю в управлінні обома частинами українських етнічних земель;
- на відміну від Наддніпрянщини, західноукраїнські землі перебували в складі Радянського Союзу тільки з 1939 року, що посприяло меншій радянзації регіону.

Це дає підстави стверджувати, що українські землі в процесі історичного розвитку опинилися в сфері впливу західноєвропейської цивілізації, орієнтованої на демократичні цінності та азіатської – з елементами східної деспотії. Піддаючись подібним цивілізаційним впливам, автентичні особливості українського етносу зазнали суттєвих видозмін і зумовили формування на українських землях двох окремих управлінських традицій – Західноукраїнської та Наддніпрянської.

Якісна характеристика яких можлива при проведенні їхнього аналізу відповідно до критеріїв, застосованих у параграфі 3.1. Тут варто застосувати інший вид якісного порівняння. На думку В.І. Бартона, він полягає у порівнянні об'єктів на підставі часткових подібностей – передбачає попередню діяльність мислення по виокремленню у порівнюваних об'єктів окремих якостей. В цих актах порівняння єдність подібностей і відмінностей виражається в тому, що якісна тотожність встановлюється за якою-небудь однією властивістю, а якісні відмінності – за іншими. Найбільшу пізнавальну інформацію дає якісне порівняння близьких за своєю природою предметів [14, с. 71]. В даному випадку такими, подібними за своєю природою сферами є специфіка врядування західноукраїнських земель та Наддніпрянської України, що стала результатом наукового пошуку у підрозділі 3.1.

*Об'єктом порівняння* є управлінські особливості, що склалися на геополітичних територіях України в процесі її історичного розвитку.

*Предметом* другого етапу порівняльного аналізу є виокремлення регіональних особливостей національних традицій врядування.

*Мета порівняльного аналізу* – виокремити якісні особливості національних традицій врядування, що мали різні геополітичні, історичні та географічні умови свого формування.

*Завдання порівняльного аналізу другого етапу:*

- застосувати розроблені у першій частині порівняння критерії, що відобразатимуть сутнісний зміст основних онтологічно-функціональних сфер управлінських культур;
- використати застосовану в першій частині порівняння класифікацію управлінських традицій;
- шляхом аналізу змісту національних традицій врядування на окремих територіях та виявлення їх часткових подібностей, виокремити якісну складову управлінських особливостей різних територій України.

Ретроспективний аналіз дав змогу визначити ціннісно-ідеологічний зміст національних традицій врядування. Тут важливо зазначити, що він виходить із особливостей національного характеру українців. Якісна характеристика українських особливостей врядування зроблена на основі проведеного їх аналізу (рис. 3.6.). Регіональні особливості ціннісно-ідеологічної складової національного характеру українців та умов розвитку національних традицій врядування знаходимо у працях В.Б. Антоновича [4], М. Аркаса [6], І. Линиченка [99], Ю.М. Михайлюка [105], Р. Шандри [172], І. Мокалатія [111], В. Грабовецького [33], А. Шарловського [173], С. Грабовського, С. Ставрояні та Л. Шкляра [34].

Розвиток архетипу української свободи був обумовлений внутрішніми та зовнішніми суспільно-політичними чинниками (табл. 3.6.). Йдеться про подальший розвиток української громади – верві. Після розпаду Київської Русі західноукраїнські землі отримали подальший розвиток в складі новоутвореного Галицько-Волинського князівства, де постійні чвари князя і бояр сприяли збереженню самодостатності територіальних громад. Але держава все ж була певним обмеженням, тобто, саме вона частково диктувала певні рамки розвитку для всього населення. Решта українських земель – Наддніпрянина – через нашествя монголо-татар тривалий час розвивалися без державної влади [105, с. 13]. Таке анархічне середовище призвело до формування особливого виду свободи, що при спробі насадження польсько-шляхетського гніту, призвело до чисельних повстань та Національно-Визвольної війни.

Таблиця 3.6.

**Порівняння регіональних управлінських особливостей  
ціннісно-ідеологічної групи**

<i>Регіональні особливості управлінських традицій</i>	<i>Архетипи національних традицій врядування</i>	<i>Західноукраїнські традиції врядування</i>	<i>Наддніпрянські традиції врядування</i>
<i>Критерій порівняння</i>			
Найбільша цінність	Кожен мешканець громади, член спільноти	Кожна людина територіальної громади	Кожна людина та особливо та, яка могла принести користь громаді.
Зразки поведінки	Звичаї предків, правила поведінки, цінності громади (майнова рівність, відсутність привілеїв)	Формувалися під впливом магдебурзького та волоського права на (отриманий майновий привілей)	Формувалися під впливом козацького анархізму та східного деспотизму (привласнений майновий привілей)
Особливості суспільного положення українців	Рівність перед законом, відсутність класової різниці	Суспільна рівність існувала на території Галичини та Холмщини до приєднання їх до Польщі в XIV-XV ст.	Відсутність державності в часи монголо-татарського іга сприяли відновленню суспільної рівності у громадах Наддніпрянської України
Умови формування національного характеру	Демократизм, непримиренність перед іншою владою, надмірна емоційність. Найвище за усе українець ставить власну свободу та повагу до себе, погано терпить авторитет влади навіть своєї родини. Також особливе місце відіграла довіра.		
Характер відносин між очільником громади та її мешканцями	Громади уклали договори із князями (ряди)	Обов'язкове укладення ряду між князем та громадою	Князь чи гетьман міг просто обиратися громадою і присягати на вірність
Релігійні умови формування	Автентичною релігією було язичництво, а пізніше християнство	Помітніший вплив католицизму	Позиції Православ'я посилювалися із зростанням католицької пропаганди
Тип світогляду	Незначний радіус комунікації, локальний колективізм		

Якщо в автентичних українських громадах зразком поведінки була майнова рівність, то з розпадом Київської держави такий стереотип руйнується. В західних громадах обраним князям чи отаманам надавалося більше майна [99, с. 190], а в Наддніпрянській Україні – майно привласнювалося більш сильнішими та впливовішими жителями. Тому поява майнової нерівності в українських громадах мала дещо різну природу.

Втрата соціальної рівності в українських громадах мала різні часові та просторові межі. Так, землі Галичини та Холмщини були приєднані до Польщі і втратили власну незалежність ще у XIV-XV ст. Тоді як громади Південної Київщини та інших земель Наддніпрянщини в часи монголо-татарського іга звільнились від державної влади і розвивалися самостійно [164, с. 10]. Тому варто зазначити, що суспільна рівність українців в Наддніпрянській Україні збереглася значно довше – до кінця XV ст. [74], Та особливо процес руйнації розпочався після підписання Люблінської унії в 1569 році.

Наступним аспектом порівняння є інституційно-організаційні особливості національних традицій врядування, що по-різному розвивалися на українських землях. Матеріал для порівняння був зібраний на основі опрацювання досліджень М. Іванишева [70], І. Линиченко [99], Шандри [172], Д.І. Яворницького [178], В.Б. Антоновича [2–4], М. Аркаса [6], М.М. Кобилецького [76, 77], О.М. Апанович [5], В. Грабовецького [33], С. Грабовського, С. Ставрояні, Л. Шкляра [34] (табл. 3.7.).

Таблиця 3.7.

**Порівняння управлінських особливостей  
інституційно-організаційної групи**

<i>Критерій порівняння</i>	<i>Регіональні особливості управлінських традицій</i>	<i>Архетипи національних традицій врядування</i>	<i>Західноукраїнські традиції врядування</i>	<i>Наддніпрянські традиції врядування</i>
Теорія місцевого самоврядування	Вільних громад	Вільних громад з домішками громадівської	Вільних громад з домішками державницької	Вільних громад з домішками державницької
Дієвість статуту громади	В період Київської Русі громади користувалися усним звичаєвим правом	Статутна традиція розвивається з появою магдебурзького права на українських землях	Статутна традиція розвивається з появою магдебурзького права на українських землях	Статуту теж існували у містах Наддніпрянської України

## Продовження таблиці 3.7.

Адміністративний склад територіальних громад	Українська громада до XV ст. складалася із 4-9 населених пунктів		
Загальні збори громадян	Вічеві зібрання одночасно виступали загальними зборами громади та органами врядування	Вічеві традиції продовжуються магдебурзьким та волоським правом і впровадженням копного врядування	Фактично знищена самодержавством вічева традиція була відроджена у формі козацьких рад, де значний вплив мав гетьман.
Місцеві ради			
Сесія ради	Поняття сесії та її відповідного регламенту не існувало. Ймовірно, що віче збиралися за потреби.	Чіткого регламенту для вічевих чи копних зібрань не існувало.	Час проведення віче не регламентувався, а козацька військова рада скликала 1-го січня, 1-го жовтні та на другий чи третій день Великодня.
Виконавчі органи	Управа, що очолювалася виборною особою та складалася із управлінців	Функції виконавчого органу доручалися обраному князеві і при цьому обмежувалися громадою	Виконавчими органами виступав гетьман із старшиною
Статус очільника Громади	Виступав справедливо обраним помазаником громади, діяв у межах встановлених нею повноважень	Влада князя чи очільника громади була обмежена громадою, а пізніше – боярською верхівкою	Кошовий отаман у мирний час повністю підлягав козацькій раді, а у воєнний – мав диктаторські повноваження
Статус секретаря	Запрошувався на посаду для виконання канцелярських та нотаріальних функцій	Здійснював нотування рішень віче та копного суду	Писар виконував не тільки повноважень щодо канцелярської роботи, а приводив у в дію різні накази старійшини
Статус депутата	Особа, яка представляла громаду у відносинах з іншими громадами чи державою, а також обирала старійшину	Депутати їхали разом із возним до городського суду з метою оголошення справи та внесення відповідного запису в актові книги.	В часи Запорозької Січі обиралися депутації для вирішення певного завдання (їхати з посольством тощо).



*Продовження таблиці 3.7.*

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування	В додержавний період і до іноземної експансії не обмежувалося	Обмежувалося польськими та українськими магнатами та шляхтою	Окрім польських поневолювачів, після занепаду Гетьманщини стали обмежуватися Московським урядом
Нормативне регулювання інституту самоврядування	Звичаєвим правом та Руською Правдою	Звичаєвим правом, Литовським статутом 1588 рр., Магдебурзьким правом	Звичаєвим правом, Березневими статтями Богдана Хмельницького, певний час Конституцією П. Орлика
Середовище розвитку управлінських традицій	Руська традиція здебільшого поширювалася у сільській місцевості та із незначним демографічним навантаженням	Руське право як і Волоське передбачало переважно сільські поселення. Хоча поряд існували міста та села Магдебурзького права.	Поряд із українськими сільськими та міськими громадами існували хутори та міста, населені пункти Магдебурзького права

Якісна характеристика цього аспекту свідчить про існування в історичні часи регіональних особливостей врядування на місцях. Звичайно, кожна етнічна область України, перебуваючи у різних адміністративно-управлінських умовах, мала свої особливості розвитку місцевого самоврядування. Вплив західної та східної культурної специфіки відповідно сформував своєрідну біполярну основу політичної та управлінської культури українських земель.

Головною різницею та територіальною особливістю місцевого самоврядування обох традицій є теоретичні особливості. Теорія вільних громади в західноукраїнському регіоні мала своє продовження під впливом громадівської, а в Наддніпрянщині – державницької теорії.

При цьому за кількістю населених пунктів громади не відрізнялися: здебільшого 4-9 поселень, але траплялися й однопоселенські громади.

Віче як інститут демократії в західноукраїнській традиції змінюється представницькою демократією магдебурзького права. Хоча тривалий час баланс інституційної сутності утримується за волоським та копним правом. Натомість вічеві традиції Наддніпрянщині повністю від-

роджуються у формі козацьких рад, час проведення яких на відміну від віче вже регламентувався.

Західноукраїнська традиція передбачала обмеження діяльності князя громадою, а в Наддніпрянщині – тільки козацькою старшиною. Тобто, традиція була відроджена у формі представницької демократії. Крім того, кошовий отаман у військовий час мав диктаторські повноваження. Це не допускалося в західній традиції. Також варто відмітити різницю в повноваженнях писаря громади. На засіданнях копи він виконував тільки професійні функції, а в Наддніпрянщині імперського періоду – забезпечував виконання всіх рішень керівництва.

Ще однією відмінною рисою в західноукраїнських землях є вплив на руську традицію волоського сільського та магдебурзького переважно міського права. Якщо магдебурзьке право руйнувало автентичну основу національних традицій врядування, то волоське – консервувало такий процес. А в наддніпрянських землях, як вже зазначалося, слабший вплив магдебурзького права та тривала відсутність органів державної влади через монголо-татарську навалу сприяли відродженню традицій у формі козацтва.

Процес отримання повноважень в національній традиції врядування залежав від основних управлінських принципів. При аналізі вітчизняних традицій кадрового менеджменту до уваги взято його фундаментальні аспекти, що дають відповідну сутнісну характеристику його національної специфіки (табл. 3.8). Аналіз наукових праць М. Аркаса [6], Д.І. Яворницького [178], В.Б. Антоновича [2–4], М. Костомарова [89], Р. Шандри [171–172] дав змогу визначити їх регіональну специфіку (табл. 3.8.).

Таблиця 3.8.

### Кадрові особливості національного врядування

<i>Критерій порівняння</i>	<i>Регіональні особливості управлінських традицій</i>	<i>Архетипи національних традицій врядування</i>	<i>Західноукраїнські традиції врядування</i>	<i>Наддніпрянські традиції врядування</i>
Отримання повноважень		Прямі та опосередковані вибори, запрошення на княжіння	Представницькі вибори	Вибори були прямими
Термін повноважень		Від 1-го до кількох років	Найчастіше це був один рік	Один рік, кілька років, безстроково

Продовження таблиці 3.8.

Обмеження повноважень	Обмежені громадою чи іншою групою), звичаями, особистою мораллю та совістю. Керівник діяв в чітко обмеженому діапазоні повноважень	Повноваження обмежувалися звичаєвим правом, громадою, а пізніше представниками державної влади	Повноваження частіше обмежувалися звичаями та представниками державної влади
Нагорода за виконання посадових обов'язків	Шана та повага до самого керівника	Керівництво громадою часто не оплачувалося. Це було своєрідним громадським обов'язком. Якщо очільник й отримував якусь оплату, то це вирішувалося громадою	
Підготовка майбутніх кадрів	Віче було одночасно й своєрідною школою, що готувала молодих управлінців	Управлінському ремеслу навчалися на січових радах та в козацьких походах	
Значення професійних та особистих якостей	Кандидат мав бути добрим, розумним, авторитетним, справедливим та уміти відстоювати інтереси громади	Професійні та особисті якості були головним критерієм при виборі керівника	Владу часто отримувала людина із лідерськими якостями
Збереження привілеїв	Привілеї не зберігалися	Привілеї не зберігалися, важливим був досвід колишнього керівника	Привілеї не зберігалися, проте колишній очільник громади мав вплив серед жителів громади
Права та обов'язки керівника	Регулювалися звичаєвим правом та рішеннями громади	Права та обов'язки керівника чітко контролювалися з метою недопущення узурпації влади	Очільник міг мати більше прав та обов'язків тільки в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Порівняльний аналіз Західноукраїнської та Наддніпрянської управлінських традицій показав, що процес приходу до влади самодержців швидше розпочався у східній частині України і поширювався на Захід значно пізніше, через кілька століть. Саме це сприяло формуванню в Наддніпрянщині більш сильної одноосібної влади, тоді коли на Західноукраїнських землях більше практикувалося вічеве та копне управління.

Лідерські якості займають важливе місце в національних традиціях врядування. Адже демократична злагожденість вимагала чіткої лідерської ініціативи. Лідерство в національному врядуванні українського етносу відіграло роль суб'єкта відповідальності. Адже сучасний стереотип стосовно того, що українська колегіальність – це спосіб уникнення персональної відповідальності, далеко не співвідносився з колишнім. Це можна істотно підтвердити явищем українського патерналізму, відповідно до якого громада не тільки розділяла повноваження із своїм обранцем, чітко регулюючи кого його повноважень, а й відповідальність за наслідки їх виконання.

Проте в майбутньому традиція українського патерналізму була знівельована імперським періодом в історії України. Територіального розподілу разом із землями, зазнали й національні традиції врядування. Це Наддніпрянська (Російська імперія) та Західноукраїнська – (Австро-Угорська імперія). Російська імперія являла собою самодержавство із домішком східної деспотії, а Австро-Угорська – представляла самодержавство з елементами просвітницького абсолютизму. І навіть незважаючи на часовий радянський пласт командно-адміністративного управління, різниця між сутнісним наповненням керівника Західної України та всіх інших частин істотно збереглася.

Особливістю національного врядування було також прийняття управлінських рішень. Це важливий аспект врядування мав свою вітчизняну специфіку, що була найдієвішою в умовах української незалежності. Її вивченням займалися Й. Бойко [19], М. Аркас [6], В.Б. Антонович [2–3], Д. Яворницький [178], І. Бутко [26], І. Дробот, М. Смаровайло [51], О. Олійник [125], Р. Шандра [171–172], О. Шиба [176]. Б.Д. Греков [35]. Ця традиція як й інші зазнала різних культурно-цивілізаційних впливів і по-різному проявлялася в нових часово-просторових межах (табл. 3.9.).

Аналіз прояву особливостей прийняття управлінських рішень дав змогу зрозуміти, що обидві традиції істотно відрізняються одна від одної – більше переважаючою колегіальністю в своїй основі – Західноукраїнська та значнішою зосередженістю навколо індивідуальній формі прийняття рішень – Наддніпрянську. Це має істотно функціональну складову обох традицій врядування.

Таблиця 3.9.

**Функціональний аспект**

<i>Регіональні особливості управлінських традицій</i>	<i>Архетипи національних традицій врядування</i>	<i>Західноукраїнські традиції врядування</i>	<i>Наддніпрянські традиції врядування</i>
<i>Критерій порівняння</i>			
Суспільне положення керівника	Старший серед рівних. Керівниками були старшини – старші за віком і розумніші. Таких людей слухали на раді	Старший з рівними. Очільник громади не піднімався над іншими жителями громади	Старший над рівними. Очільник громади здебільшого був багатшим та впливовішим
Форма прийняття рішень	Колегіальна. (вішення приймалися на загальних зборах громади (віче).	Колегіальна (слабкий вплив князя чи війта на прийняття рішень)	Колегіальна (сильний вплив князя, гетьмана чи голови на прийняття рішень)
Виконання рішення	Залежало від усієї громади, виконувалося із залучанням всіх необхідних та наявних ресурсів громади	Залежало від бояр та князя	Залежало від князя, гетьмана та його старшини
Відповідальність	Відповідальність усієї громади за дії кожного її жителя. Очевидно тому й кожен намагався брати участь у віче	Громада сама вихорує і навчає людину, а тому і відповідає за її дії. Очільник громади відповідав на рівні з кожним членом громади.	Очільник громади відповідав на рівні з кожним членом громади. Очільник громади ніс більшу відповідальність ніж кожен член громади
Відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Відносини князя і віче будувалися на повному протектораті останнього. Із трьох поселень сусідньої общини на віче запрошувалися по декілька осіб в якості свідків щодо стану справ.	Повна перевага віче, яке вирішувало суто питання місцевого значення. З метою складання протоколу та в якості свідка запрошувався возний гродського уряду.	Рівноправство у відносинах намісника князя та віче. Очільник громади з часом став передирати на себе функції віче.

*Продовження таблиці 3.9.*

Місцеві ініціативи	Кожен член громади міг виступати із власною ініціативою	Ініціатива князя чи очільника громади за значенням була рівною ініціативі кожного члена громади	Ініціатива очільника громади мала перевагу, але й думка інших членів була важливою
Громадська активність	Високий ступінь прояву активності в управлінні громадою на основі солідарності	Між очільником громади та іншими жителями проявлялася партнерська солідарність	Між очільником громади та іншими її членами проявлялася субординаційна солідарність
Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування	Громада здійснювала повний контроль за діяльністю князя	Громада та віче здійснювали повний контроль за діяльністю князя	Віче або рада контролювала князя чи гетьмана. В період Гетьманщини практикувалася Чорна рада.

В українській історії зображено управлінські процеси більше на центральному рівні. Місцеве життя недостатньо висвітлено в писемних історичних джерелах, адже самоврядування давніх українських громад, як відомо, нещадно руйнувалося запровадженням нових управлінських традицій. Для створення повноцінної якісної картини при проведенні аналізу ми взяли за основу самі ключові аспекти сучасного місцевого самоврядування. Таким чином була створена відповідна статична норма, що дозволить визначити зміну якісного стану кожного типу національних традицій врядування, враховуючи динаміку їх розвитку.

В процесі дослідження було виявлено те, що автентичні традиції врядування виступають статичним явищем, а вже їх типи – динамічним, адже з часом, піддаючись зовнішнім впливам, вони набрали дещо мінливого характеру. Кожна чужоземна традиція залишала свій відбиток у їх змістові. Простежуючи таку динаміку розвитку національних традицій врядування, ми вже не можемо отримати їх в чистому вигляді. Тому в основу моделей місцевого самоврядування лягли саме видозмінені управлінські особливості (Таблиця 3.9.).

Забезпечення функціональної складової по-різному реалізовувалося на західноукраїнських землях та в Наддніпрянщині. В основі управлінської традиції з самого початку лежало віче, що віршувало усі питання місцевого чи загальнодержавного (йдеться про головне віче)

значення. Проте, з часом його роль втрачає первинну управлінську основу. Дещо триваліше воно зберігається у Західноукраїнській частині, перейнявши основи магдебурзького, волоського та польського права, а в Наддніпрянщині було реанімовано у формі козацької ради із сильною (особливо у воєнний час) владою кошового отамана чи гетьмана.

Найголовнішим показником територіальної громади є її ресурсна складова. Її дослідженням займалися І.Я. Франко [169–170], А.В. Бондаревський [21], П. Ф. Гураль [41–42], М. Довнара-Запольський [45] (табл. 3.10).

Таблиця 3.10.

### Ресурсний аспект

<i>Критерій порівняння</i>	<i>Регіональні особливості управлінських традицій</i>	<i>Архетипи національних традицій врядування</i>	<i>Західноукраїнські традиції врядування</i>	<i>Наддніпрянські традиції врядування</i>
Ресурсне становище територіальної громади	Наявність усіх необхідних та відомих на той час послуг та ресурсів створювалося громадою. Тому за відсутності техногенної цивілізації існувала самодостатня та незалежна громада	З утворенням держави, уряд втручається у внутрішні справи громад. Та це не вплинуло на її самодостатність, адже вона була тільки податковим донором для держави	Відсутність дієвої державної влади через монгольську навалу призвела до формування міцних самоврядних традицій. Але данина монголам істотно підірвала самодостатність громад	
Фінансові ресурси місцевого самоврядування	В результаті користування спільними земельними угіддями громада отримувала прибуток який використовували для реалізації її потреб	Фінансовими ресурсами розпоряджалося віче. Фінансові ресурси формувалися виключно для потреб громади	Значні повноваження у розпорядженні фінансовими ресурсами мав і князь. Фінансові ресурси формувалися виключно для потреб громади	

*Продовження таблиці 3.10.*

Місцеві податки і збори	Могли встановлюватися з метою задоволення суспільних потреб	Встановлювало віче для потреб громади (утримання об'єктів соціальної інфраструктури та виплати державі та дідичеві	Встановлювалися «згори» князівською та гетьманською адміністрацією.
Комунальна власність	Земельна община стала основою спільної власності на землю та майно	Князь чи очільник громади не міг зазіхати на спільне майно громади	Князь міг користуючись майном громади

Як бачимо, українські громади піддавалися різному (особливо зовнішньополітичному) впливу на свій розвиток, про що свідчить різниця у суб'єктах розпорядження фінансовими та іншими матеріальними ресурсами, різні органи займалися оподаткуванням місцевого населення тощо.

Територіально в Україні сформувалися окремі регіони, де існувала своя специфіка суспільної організації. Через вплив зовнішніх та внутрішніх історичних та політичних факторів, було встановлено особливості Західноукраїнської та Наддніпрянської традицій врядування.

Отже, проведений аналіз національних традицій врядування дає підстави стверджувати, що сформовані автентичні управлінські традиції – Західноукраїнська та Наддніпрянська, суттєво відрізняючись між собою, виступають своєрідними платформами для формування окремих моделей місцевого самоврядування в Україні.

### ***3.3. Розробка нових моделей місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування***

Вітчизняне законодавство, зокрема ст. 132. Основного закону держави дозволяє утворити асиметричну модель місцевого самоврядування, адже територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічному розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [84]. Тому правове регулювання місцевого самоврядування має



зосереджуватися у спільному віданні держави та її регіонів: вищі органи державної влади встановлюють загальні засади організації самоврядування, а територіальні громади усіх рівнів на цих підставах розробляють конкретну модель самоврядування у своїх межах.

Подібні моделі успішно були реалізовані у місцевому самоврядуванні Федеративної Республіки Німеччина та Російської Федерації, де було дотримано територіальної специфіки та управлінських особливостей кожного муніципального утворення і надано право та можливість громадам самостійно вирішувати питання власного життєзабезпечення.

Відповідних змін має зазнати вітчизняне законодавство. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститиме перелік питань місцевого значення, що вирішуються на кожному із рівнів (базовому, районному та регіональному). В той же час Конституція України та інші нормативно-правові акти, що стосуються місцевого самоврядування, мають надати право територіальним громадам усіх рівнів через місцевий референдум або рішення відповідної ради утворювати власну організаційну структуру органів місцевого самоврядування, враховуючи при цьому ресурсний, економічний і демографічний потенціал, регіональні особливості та традиції врядування.

Також доцільно вилучити із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статті, що стосуються виборів до місцевих рад, формуванню їх виконавчих органів тощо. Адже такі питання мають регулюватися законом кожного рівня місцевого самоврядування та статутом відповідної територіальної громади.

Ще однією особливістю розробки нових моделей має стати дієвість окремих ланок інституційного забезпечення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення [88]. Тобто, йдеться про дієвість їх виконавчих комітетів. На рівні ж сільських та селищних громад, вони є неефективними і досить часто – номінальними. Тому саме проблема пошуку функціонального балансу між малими та великими територіальними громадами є наріжним каменем та важливою відправною точкою у побудові нових моделей місцевого самоврядування в Україні диференційованого спрямування. Адже від дієвості виконавчого комітету залежить виконання основного завдання сучасної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади – забезпечення доступності та якості публічних послуг.

## ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вивчення та узагальнення історичного досвіду на території етнічних регіонів Закарпаття, Східної Галичини, Північної Буковини, Північно-Західної частини Правобережжя і Західного Поділля», тобто, в межах сучасної Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької, Тернопільської, Хмельницької, Волинської та Рівненської областей, дало можливість розробити Західноукраїнську модель місцевого самоврядування.

На формування Західноукраїнської моделі місцевого самоврядування першочергово вплинули історичні особливості, обумовлені впливом магдебурзького права. Це було пов'язане із переміщенням центру української державності у XIII ст. з Києва на західноукраїнські землі та утворенням Галицько-Волинського князівства, що мало тісні контакти із західноєвропейськими державними утвореннями [102, с. 45]. Та поряд із цим на українських територіях стали також розвиватися традиції волоського, польського та австрійського права. Їх симбіоз та принципи автентичних українських традицій, дають підстави стверджувати, що тут сформувалася окрема традиція місцевого самоврядування, яку за територіальним поширенням ми назвали Західноукраїнською. На її формування також вплинула суспільно-політична ситуація, що незважаючи на повноту князівської влади, була сприятливою для розвитку самоврядування в громадах, яку спричинила постійна боротьба за владу між князем та боярами як внутрішньополітичний фактор.

**Адміністративно-територіальні особливості.** Західноукраїнська модель місцевого самоврядування впроваджується у селах, селищах, містах західноукраїнських земель. Вона складається із поселенського, повітового та воєводського рівнів.

Забезпечення дотримання національних традицій формування громад, ліквідація їх розпорошеності і неефективності, вимагає створення великої та самодостатньої територіальної громади (європейський управлінський принцип формування потужної соціально-психологічної та адміністративно-економічної громади), що має складатися із чотирьох-дев'яти і більше сільських поселень, одного і більше – поселень селищного та міського типу (традиція адміністративного складу територіальної громади зводилася до чотирьох-дев'яти самоорганізованих сільських поселень).

В кожному населеному пункті громади функціонує місцева адміністрація як орган місцевого самоврядування. Така своєрідна управа не має власного бюджету, статуту, ради та виконкому. Вона є структурним підрозділом виконавчого комітету територіальної громади і називається солтиство (в залежності від історичних особливостей, статутом кожної територіальної громади може вводитися своя назва).

Сучасне діюче законодавство про місцеве самоврядування не передбачає принципів територіального розподілу громад. Тому враховуючи історичні особливості регіонального розвитку кожного населеного пункту, територіальне формування громад проводити на основі притягання населених пунктів до духовного, торговельного чи промислового осередку як потенційного адміністративного центру.

Адміністративно-територіальна структура аналогічна Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і складається із трьох рівнів, а саме: «базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади, що складаються із мікроромад); - повітовий (адміністративно-територіальні одиниці – повіти, що формуються із території одного, двох чи кількох районів; - воєводський (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь та воєводства, що формуються на основі історико-етнографічних областей України».

До основних принципів Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування слід віднести: принцип суб'єктивної рівності, що полягає у рівному праві та можливості в управлінні територіальною громадою (традиція рівності ініціативи князя чи очільника громади ініціативі кожного члена громади); принцип об'єктивної рівності полягає у рівному праві та можливості користування матеріальними та духовними благами територіальної громади (традиція антропоцентризму сільської або територіальної громади зводиться до суспільної рівності, що виражається в однаковій, просторово-часовій спроможності громадян отримувати адміністративні послуги); принцип поваги до кожного жителя громади в незалежності від майнового та вікового цензу, зайнятості, інтересів тощо; принцип довіри до кожного жителя громади (саме на довірі одного до іншого має консолідуватися громада); принцип толерантності (відсутність демонстрування власної переваги перед більш слабшими громадянами); принцип ресурсного взаємообміну сільських громад; принцип взаємної відповідальності посадової особи та громади (традиція самостійного виховання і навчання людини громадою, що відповідає за її дії);

**Система місцевого самоврядування Західноукраїнської моделі місцевого самоврядування.** Західноукраїнська система місцевого самоврядування складається з: мікрогромади (громада села, селища, малого міста, району в місті); територіальної громади сіл, селищ, міст (складається із певної кількості мікрогромад; вічевої ради територіальної громади; вїйта територіальної громади; виконавчого комітету (уряду) територіальної громади; солтиса, тивуна (керівники мікрогромад, члени виконавчого комітету територіальної громади); інших виконавчих органів вічевої ради; рад воєводств та повітів; органів самоорганізації населення.

**Територіальна громада – верв.** Формування територіальної громади має передбачити наступні європейські принципи: поступове (з метою адаптації) уведення рівнів місцевого самоврядування; надання муніципалітетам повноважень, що пропорційні їхнім спроможностям, розмірам і ресурсам; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць спричинене необхідністю передачі значної частини повноважень та ресурсів на місця з метою більш ефективного адміністрування; чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування.

Визначення меж територіальних громад Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування здійснюється за принципом торговельно-промислової та духовної концентрації.

**Статут територіальної громади.** Статут є головним нормативним документом, що визначає особливості діяльності органів місцевого самоврядування, органів державної виконавчої влади, фізичних та юридичних осіб, що розташовані в межах територіальної громади. Його зміст містить унікальні особливості певної місцевості, її звичаї та традиції.

**Нормативно-правова база територіальної громади.** Нормативно-правова база територіальної громади складається із двох груп: національного законодавства, а саме: Європейська хартія місцевого самоврядування (місцеве самоврядування обох моделей будується як на загальнонаціональних, так і на загальноєвропейських цінностях), Конституція України, профільні закони України та інші нормативні акти, що стосуються діяльності місцевого самоврядування та групи локальних актів, що відображає: Статут територіальної громади, Ряд – управлінський договір між вїйтом та громадою (традиція заключення договору (ряду) між князем та громадою) рішення вічевої ради, виконавчого комітету, постійних комісій, тимчасових комісій, розпорядження вїйта та рішень солтисів).

**Органи управління громадою. Вічева рада (сільська, селищна, міська рада).** Вічева рада – це головний представницький орган Захід-

ноукраїнської моделі місцевого самоврядування, що здійснює управління територіальною громадою, формує стратегію її розвитку, виконує інші повноваження та функції місцевого самоврядування в межах чинного законодавства країни (Додаток А).

Вічева рада проводить роботу сесійно. Обговорення попередньо підготовлених постійними комісіями рішень відбувалося публічно на спільному засіданні вічевої ради.

Західноукраїнська модель місцевого самоврядування не передбачає впливу голови на прийняття рішень вічевою радою (традиція колегіальної форми прийняття рішень полягає у слабкому впливі князя на прийняття рішень). В умовах воєнного чи надзвичайного стану необмежені повноваження має віче (традиція повної переваги віче у вирішенні питань місцевого значення).

**Повноваження Вічевої ради.** До основних повноважень вічевої ради належать: прийняття бюджету територіальної громади; встановлення місцевих податків і зборів; визначення перспектив подальшого розвитку громади; затвердження соціально-економічного плану розвитку територіальної громади; обрання в'їта територіальної громади; обрання голови вічевої ради; формування комітетів (постійних комісій) вічевої ради; вирішення питання щодо зміни адміністративно-територіальної приналежності окремих населених пунктів громади; прийняття нормативних актів, що є обов'язковими для виконання на території громади; контроль за діяльністю виконавчих органів територіальної громади.

**Голова вічевої ради.** З метою організації та забезпечення своєї роботи, Вічева рада обирає із солтисів територіальної громади голову вічевої ради. (традиція представницьких виборів). Голова вічевої ради головує на її засіданнях, представляє територіальну громаду у зносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціям, а також іноземними органами державної влади місцевого та регіонального рівня, органами місцевого самоврядування та іншими установами, підприємствами та організаціями.

**Виконавчі органи Вічевої ради.** Виконавчими органами територіальних громад є їх виконавчий комітет (управа), відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчі органи наділяються статутом муніципального утворення повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення і повноваженнями для здійснення окремих державних повноважень. Виконавчими органами територіальних громад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повно-

важень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади».

Головною посадовою особою в системі виконавчих органів територіальної громади є вїйт. Вїйт обирається вічевими зборами із числа солтисів, яких обирає населення кожного населеного пункту.

З обранням вїйта, громада в особі голови вічевої заключає з ним договір (ряд), що регулює їхні взаємовідносини. Ряд передбачає умови, права, обов'язки вїйта, а також термін його повноважень. Порушення умов ряду передбачає юридичну відповідальність (традиція заключення ряду між князем та громадою).

Термін повноважень вїйта складає один рік (традиційно термін повноважень очільника громади зводився до одного року). Виконання рішень вічевої ради покладалося здебільшого на вїйта та його виконавчий комітет. Вїйт несе відповідальність на рівні з іншими суб'єктами управлінського процесу (очільник громади не міг підноситися над іншими жителями громади).

Обов'язки вїйта встановлюються вічевими зборами на основі локальних нормативних актів та республіканських законів (традиція контролю за виконанням обов'язків князем). На час обрання солтиса, його обов'язки виконує секретар солтиства.

Контроль за діяльністю вїйта та солтисів здійснює як вічева рада від імені територіальної громади, так і сама територіальна громада шляхом ініціювання позачергових звітів вїйта та солтисів про свою роботу (традиція обмеження влади князя громадою та боярською верхівкою).

Вїйт здійснює наступні повноваження: очолює виконавчий комітет територіальної громади, головує на його засіданнях; особисто підписує рішення виконавчого комітету; координує діяльність виконавчих органів територіальної громади щодо виконання їх повноважень. Виконавчий комітет територіальної громади є головним виконавчим органом в системі органів виконавчої влади територіальної громади і виконує свої повноваження відповідно до законодавства (Додаток Е.).

Виконавчий комітет складається із солтисів та їх адміністрацій кожного населеного пункту територіальної громади. До системи виконавчих органів територіальної громади також належать: фінансове управління; управління агропромислового розвитку; управління земельних ресурсів; управління внутрішніх справ; управління освіти; управління охорони здоров'я; управління соціального захисту населення; управління культури; управління обслуговування муніципальних доріг (до муніципальних доріг мають належати дороги населених пунк-

тів та колишні магістралі районного значення; управління автомобільного сполучення; управління електричних мереж; управління технічної інвентаризації; управління ветеринарної медицини; управління лісового господарства.

Керівники управлінь призначаються і звільняються вйтом за згодою вічевої ради. Управління виконавчого комітету територіальної громади мають трійне підпорядкування (підконтрольне віче, відповідальне перед вйтом та підзвітне профільному міністерству).

**Особливості виконання рішень.** Виконання рішень вічевої ради є спільною прерогативою як вічевої ради так і виконавчих органів територіальної громади. Управлінський результат має залежати від спільних зусиль не тільки посадових осіб місцевого самоврядування, а й жителів територіальної громади (традиція спільної відповідальності жителів громади).

**Мікрогромада (громада окремого села, селища, міста районного значення) Західноукраїнської моделі місцевого самоврядування.** (Додаток А). (європейський управлінський принцип полягає у поділі територіальних громад на допоміжні одиниці – солтиства. Адміністративно-територіальною основою громади, є мікрогромада – сільський, селищний, міський населений пункт, район у місті з прилеглими територіями і власними адміністративними органами управління (традиція улаштування влади на рівні кожного поселення).

Мікрогромада не має власного бюджету, але на її території діє місцева управа – солтиство. Солтиство є структурним підрозділом виконавчого комітету територіальної громади, що наділений його повноваженнями на рівні мікрогромади. Питання, що неспроможне виконати управа солтиства передаються до виконавчого комітету громади.

Керівником мікрогромади є солтис (тивун, ватаман в залежності від місцевої специфіки), який обирається шляхом прямих виборів виключно жителями відповідного населеного пункту. Для виконання своїх повноважень солтис пропонує на затвердження вічевій раді персональний склад управи. Солтис не є головним розпорядником коштів.

**Депутат вічевої ради** може входити до складу однієї або кількох постійних чи тимчасових комісій ради. Депутат здійснює вибори вйта територіальної громади та виконує доручення вічевої ради (традиційно депутати були представниками на засіданнях інших громад).

**Охороною громадського правопорядку** займається пристав, який обирається населенням в межах одного населеного пункту чисельністю не більше ніж на 1 тис. мешканців. Пристав є структурною одиницею

управи мікрогромади але одночасно звітує їй перед начальником управління внутрішніх справ територіальної громади.

**Зовнішнє представництво у вічевій раді.** На засіданнях вічевої ради та Ради територіальної громади мають бути присутні представники сусідніх громад та місцевих органів державної виконавчої влади (традиція запрошення на віче чи копу представників інших громад).

**Виборчі особливості.** До вічевої ради Західноукраїнської моделі місцевого самоврядування та Ради територіальної громади Наддніпрянської – обираються депутати безпосередньо населенням територіальної громади за пропорційною виборчою системою (традиція прямих виборів). Кількість депутатів залежить від чисельності населення. В громадах з населенням до 20 тис. осіб обирається 16 депутатів, до 50 тис. осіб – 26 депутатів, до 100 тис. осіб – 36 депутатів, до 500 тис. осіб – 46 депутатів, від 1 до 2 млн. осіб – 56 депутатів, 2 млн. і більше - 66 депутатів.

**Постійні та тимчасові комісії вічевої ради.** Вічева рада та Рада територіальної громади створюють комісії за наступними напрямками: з питань бюджету; з питань земельних ресурсів; з питань дотримання законності та правопорядку; з питань управління комунальною власністю громади; з питань міжтериторіальної співпраці та міжнародного співробітництва; з питань депутатської етики; з питань благоустрою; з питань охорони громадського правопорядку та цивільного захисту населення; з питань соціальної сфери.

**Кадрові особливості.** Вічева рада обирає в'їта та призначає керівників інших виконавчих органів громади на один рік (термін повноважень князя зводився до одного року). В свою чергу Вічева рада обирається громадою на п'ять років.

Коло повноважень посадових осіб Західноукраїнської моделі може визначатися рішенням органів місцевого самоврядування відповідно до особливостей кожної громади та в межах чинного законодавства. Поряд із чесністю, порядністю, повагою до оточуючих, ініціативністю, професійні та особисті якості є головними критеріями при виборі керівника (традиція відбору керівника за вмінням відстоювати інтереси громади).

Отримання повноважень має здійснюватися двома шляхами: альтернативні вибори та запрошення на посаду людей, які найбільше відповідають певним посадам. Конкурс не просто має екзамінувати на предмет володіння теоретичними знаннями, а й – практичним досвідом (професійні та особисті якості були головним критерієм при виборі керівника).



Однією із функцій вічевої ради та виконавчих органів територіальної громади має стати підбір кандидатів і формування відповідного кадрового резерву. Тобто, орган місцевого самоврядування від імені громади має запрошувати відповідних людей на посаду (традиція запрошення на посаду попередньо відібраних осіб).

Звільнення посадової особи місцевого самоврядування може здійснюватися у відповідності до місцевих нормативних актів (статут територіальної громади, договір в'їта та громади, рішення і розпорядження) та республіканського законодавства (Конституції України, Законів України щодо місцевого самоврядування усіх рівнів).

Займана посада в минулому не передбачає збереження привілеїв. (традиція рівності не дозволяла одній людині підноситися над іншими). Оплату праці в'їта та його апарату, управ та солтисів встановлює вічева рада. З метою отримання належних знань щодо врядування в громаді та підготовки майбутніх кадрів, одружені жителі громади мають бути присутніми на засіданнях вічевої ради (школою підготовки молодих управлінців, що мала практичну основу було віче).

**Делеговані повноваження.** Виконавчий комітет територіальної громади Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування також виконує делеговані органами виконавчої влади повноваження. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади на базовому рівні делегують органам місцевого самоврядування наступні повноваження.

Війт делегує повноваження солтисам (субделегування) на території окремого населеного пункту, який вони представляють щодо вчинення нотаріальних дій та інших адміністративних послуг (європейський управлінський принцип – чіткий розподіл делегованих повноважень).

**Матеріальна та фінансова основа територіальної громади Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування.** Матеріальною основою територіальної громади є об'єкти соціальної інфраструктури та усі матеріальні ресурси, що зосереджені на її території. Фінансову основу територіальної громади усі фінансові ресурси, що є у віданні органів місцевого самоврядування (віче розпоряджалося фінансовими ресурсами, що формувалися виключно для потреб громади). Територіальна громада має право комунальної власності. Самодостатність територіальної громади залежить від ресурсної специфіки кожного населеного пункту. Ресурсний взаємообмін забезпечує реалізацію проектів, що є непосильними для окремих мікрогромад.

**Відповідальність громади.** Кожне солтиство несе першочергову відповідальність за дії своїх членів зокрема, а територіальна громада – загалом. В межах своєї території громада несе відповідальність за життя та майно своїх мешканців та гостей.

Війт (голова) і солтис (староста) та усі інші посадові особи місцевого самоврядування відповідають на рівні з кожним членом громади. За відсутність на засіданнях вічевої ради чи виконавчого комітету без поважних причин, відповідні посадові особи зобов'язуються сплатити втрати, що виникли через неприйняте рішення чи відшкодувати втрати потерпілому та в подальшому зобов'язані вирішувати це питання (традиція відповідальності очільника громади на рівні з кожним членом громади).

**Право громади на вільний вибір персонального складу регіональних органів державної влади** Територіальна громада має право оскаржувати перед центральними органами державної виконавчої влади діяльність регіональних органів виконавчої влади та територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади і порушувати питання щодо відповідності якісного та кількісного складу цих органів специфіці місцевого розвитку.

## ПОВІТ

Повіт є другим рівнем місцевого самоврядування Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування. Статусу повіту може набути місто із чисельністю понад сто тисяч мешканців (європейський управлінський принцип – міста на правах повіту).

**Повітова рада (районна рада) Західноукраїнської моделі місцевого самоврядування** є представницьким органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад повіту та контролює діяльність виконавчого комітету (Додаток Б) (традиція слабкого впливу князя чи віята на прийняття рішень).

**Голова повітової ради (голова районної ради)** обирається депутатами повітової ради з їхнього складу (традиція представницьких виборів). Голова повітової ради здійснює керівництво радою та виступає від її імені на міжтериторіальній та міжнародній арені.

**Повноваження повітової ради.** До повноважень повітової ради належать: прийняття повітового бюджету; визначення перспектив подальшого розвитку повіту; затвердження плану соціально-економічного розвитку повіту.

**Постійні комісії повітової ради.** З метою попереднього обговорення та підготовки проектів рішень повітової ради Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування Формують постійні комісії з питань бюджету та з питань інфраструктури повіту.

**Канцелярія повітової ради.** Для забезпечення свого безперервного технічного функціонування, повітова рада Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування формує канцелярію.

Чисельність штатних працівників канцелярії формує повітова рада, виходячи із реальних потреб і фінансових можливостей та за погодженням повітової державної адміністрації.

**Виконавчий комітет повітової ради.** Виконавчий комітет повітової ради Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого забезпечує вирішення тих питань, що не в змозі вирішити кожна з громад самотужки (надання кваліфікованої медичної допомоги вторинного рівня, ремонт міжтериторіальних шляхів, утримання шкіл-інтернатів загального профілю, забезпечення транспортного сполучення на рівні повіту).

**Інші виконавчі органи повітової ради.** До виконавчих органів повіту Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування належать: фінансове управління; управління внутрішніх справ; управління охорони здоров'я; управління соціального захисту населення; управління культури; управління обслуговування доріг повітового значення.

## НАДДНІПРЯНСЬКА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Умови формування Наддніпрянської традиції врядування.** В процесі дослідження було встановлено, що утворення Київської держави співпало в часі із розвитком на українських землях самодержавного правління. А саме це суттєво вплинуло на формування Наддніпрянської традиції врядування.

Подальше формування останньої, як вже зазначалося, зазнало руйнації ціннісних стереотипів та культурних надбань язичництва з прийняттям християнства і посиленням самодержавних позицій через вплив кочових народів, монголо-татарського іга, зокрема. В результаті

чого сформувалася відповідна управлінська традиція, що ввібрала в себе автентичну демократію віче та імпортоване самодержавство. і знайшла своє втілення в образі козацького врядування, релігійним оплотом якого стало православ'я.

Теорія «вільної людини» у Наддніпрянській моделі місцевого самоврядування полягає не тільки в однаковій спроможності користуватися адміністративними послугами, а й передбачає участь окремих людей із відповідним досвідом у вирішенні справ місцевої громади. Тобто, в переважному орієнтуванні на індивідуальні можливості лідера.

Самодостатній та поступальний розвиток громади залежить від свободи особистості в ньому. І якщо в Західноукраїнській гарантом свободи є колективний орган, що діє на підставі законодавства та статуту територіальної громади, то в Наддніпрянській – голова територіальної громади. Ця посадова особа є взірцем та незаперечним авторитетом для кожного мешканця громади, адже має приймати рішення щодо певної діяльності людини (реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності, вирішення питання сміття).

**Адміністративно-територіальні особливості.** Наддніпрянська як і Західноукраїнська модель місцевого самоврядування є трьохрівневою: воєводство, повіт, територіальна громада (верв) та передбачає створення великих територіальних громад на базі значної кількості сільських чи селищних населених пунктів. В кожному населеному пункті має бути створена місцева управа.

**Система місцевого самоврядування.** Наддніпрянська система місцевого самоврядування складається з: мікрогромади (громади села, селища, малого міста, району в місті); територіальної громади сіл, селищ, міст (складається із певної кількості мікрогромад); ради територіальної громади; контрольна рада; голови територіальної громади; виконавчого комітету ради територіальної громади; старости (керівника мікрогромади, члена виконавчого комітету територіальної громади); інших виконавчих органів ради територіальної громади; ради воєводств та повітів; органів самоорганізації населення.

Західноукраїнська та Наддніпрянська системи місцевого самоврядування ґрунтуються на основній системі, викладеній в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Територіальна громада – верв.** Поряд із тими європейськими особливостями управління обом моделям місцевого самоврядування властиве паралельне територіальне співіснування систем прямих і непрямих виборів бургомистра (війта, голови).

Наддніпрянська модель місцевого самоврядування поширюється сучасні на Вінницьку, Київську, Житомирську, Харківську, Чернігівську, Сумську, Полтавську, Дніпропетровську, Запорізьку, Кіровоградську, Черкаську області.

**Нормативно-правова база територіальної громади.** Нормативно-правовими та нормативними актами, що забезпечують життєдіяльність є Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституція України, Закони України та інші нормативні акти національного масштабу, а також статут територіальної громади, рішення ради, виконавчого комітету, постійних комісій, розпорядження голови та кожного із старост на своїй території.

**Органи управління громадою (Додаток В). Рада територіальної громади (сільська, селищна, міська рада)** є головним нормотворчим та представницьким органом і обирається безпосередньо населенням територіальної громади. Термін повноважень ради територіальної громади – п'ять років. Рада збирається за чергові засідання не рідше одного разу на квартал в кінці даного періоду. На позачергові засідання рада громади може збиратися за потребою. Раду територіальної громади очолює голова, який обирається населенням територіальної громади (колегіальна форма прийняття рішень полягала у сильному впливі гетьмана на прийняття рішень).

Обговорення та підготовка самого рішення відбувалося публічно у постійних комісіях ради територіальної громади. Чергові засідання вічевої ради мають відбуватися не рідше одного разу на квартал. Позачергові засідання скликаються за потребою (традиція скликання козацької військової ради раз у квартал – 1-го січня, 1-го жовтня та на другий чи третій день Великодня).

**Повноваження ради територіальної громади.** Рада територіальної громади здійснює наступні повноваження: вироблення місцевої політики; затвердження бюджету територіальної громади; затвердження плану соціально-економічного розвитку територіальної громади; здійснення кадрових функцій (створення постійних комісій ради); встановлення місцевих податків і зборів; управління земельними ресурсами територіальної громади; управління комунальною власністю територіальної громади; затвердження соціально-економічного плану розвитку територіальної громади; формування постійних комісій ради територіальної громади; вирішення витання щодо зміни адміністративно-територіальної приналежності окремих населених пунктів громади; прийняття нормативних актів, що є обов'язковими для виконання на

території громади; контроль за діяльністю виконавчих органів територіальної громади.

**Вимоги до керівників територіальної громади.** Суспільне положення керівника можна охарактеризувати формулою – старший над рівними. Очільник громади (голова чи старости) здебільшого має бути впливовою та авторитетною людиною з лідерськими якостями. Попри це відносини мають будуватися на рівності кожного члена громади (значна кількість повноважень гетьмана не має їх психологічно підносити над іншими).

**Голова територіальної громади (сільський, селищний, міський голова).** Голова територіальної громади є головною посадовою особою територіальної громади і обирається безпосередньо населенням громади шляхом таємного голосування (традиція отримання повноважень через прямі вибори).

Особливою умовою, що забезпечувана надання повноважень голові громади була присяга. Її зачитує новообраний голова територіальної громади привселюдно на загальному зібранні – раді (традиційно гетьман обирався громадою і присягав їй на вірність).

Каденція голови територіальної громади становить п'ять років. Термін повноважень інших посадових осіб залежить від терміну повноважень голови але не може тривати більше п'яти років (традиційно термін повноважень міг складати від одного до кількох років). Обмеженням чи позбавленням повноважень голови та старост займається спеціалізований орган – контрольна рада.

Розмір оплати праці голови визначалася контрольною радою і в подальшому залежить від виконання соціально-економічного плану територіальної громади. Голова одноосібно регулює оплату праці працівників апарату управління громади, старост та управ мікрогромад.

В умовах воєнного чи надзвичайного стану голові громади надається особливі повноваження (традиційно кошовий отаман у мирний час підлягав козацькій раді, а у воєнний – мав диктаторські повноваження).

Обов'язки голови територіальної громади встановлюються відповідно до республіканських нормативно-правових і місцевих нормативних актів. Контроль за діяльністю голови від імені громади безпосередньо здійснює контрольна рада як спеціалізований орган.

**Повноваження голови територіальної громади.** Голова територіальної громади виконує наступні повноваження: контролює виконання бюджету територіальної громади; сприяє виконанню соціально-економічного плану територіального розвитку; визначає перспективи по-

дальшого розвитку територіальної громади; очолює раду та виконавчий комітет територіальної громади, головує на їх засіданнях; контролює діяльність Ради територіальної громади, її виконавчих органів територіальної щодо та є головним розпорядником коштів територіальної громади (традиційно на зібраннях козацьких рад значний вплив мав гетьман).

**Виконавчі органи Ради територіальної громади.** Виконавчий комітет Ради територіальної громади є головним виконавчим органом в системі органів виконавчої влади територіальної громади. Голова територіальної громади очолює виконавчий комітет територіальної громади.

Виконавчий комітет (управа) складається із старост та їх адміністрацій кожного населеного пункту територіальної громади, які одночасно виступають заступниками голови територіальної громади. Виконавчий комітет територіальної громади очолює голова територіальної громади.

**Інші органи системи виконавчих органів територіальної громади.** Наддніпрянська модель місцевого самоврядування має аналогічну Західноукраїнській моделі систему органів виконавчої влади. Керівники управлінь призначаються і звільняються головою територіальної громади. Виконавчі органи підпорядковуються Голові територіальної громади та є підзвітними профільним міністерствам. Фінансування діяльності виконавчих органів територіальної громади відбувається з місцевого бюджету.

**Мікрогромада Наддніпрянської моделі місцевого самоврядування.** Мікрогромада формується виключно за територіальним принципом і є адміністративно-демографічно частиною громади. Мікрогромада забезпечує територіальне представництво виконавчого комітету громади в кожному населеному пункті і є його структурним підрозділом (традиція улаштування влади на кожному рівні). Управу мікрогромади очолює староста, який обирається населенням територіальної громади. Староста є заступником голови територіальної громади.

**Повноваження управи мікрогромади.** Управа мікрогромади наділена наступними повноваженнями: надає адміністративні послуги населенню; разом із солтисом є представником виконавчих органів на місцях; забезпечує виконання рішень вічевої ради; є суб'єктом нормотворчої ініціативи територіальної громади.

**Рада (загальні збори громадян) мікрогромади Наддніпрянської моделі місцевого самоврядування.** Найголовнішим органом самоврядування територіальної громади є рада мікрогромади (жителі громади одночасно виступали в ролі представника влади та підлеглого). Рада мікрогромади проводить громадську експертизу найвагоміших для громади в цілому чи мікрогромади зокрема проектів рішень. Такі рішення

можуть бути схвалені Радою територіальної громади чи Вічевою радою лише після дозволу Ради мікрогромади (традиція прямої демократії).

**Контрольна рада.** Контрольна рада є колегіальним, контролюючим органом муніципального утворення Наддніпрянської моделі (традиція контролю чорної ради над гетьманом).

Контрольна рада здійснює контроль за діяльністю голови територіальної громади і старост мікроград, притягує їх до відповідальності та звільняє з посад (традиційно очільник громади ніс більшу відповідальність ніж кожен член громади). Контрольна рада обирається із числа населення територіальної громади на строк повноважень голови та ради територіальної громади.

**Повсюдність здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.** Повноваження органів місцевого самоврядування Наддніпрянської та Західноукраїнської моделей поширюються на всю територію громади. Межі територіальної громади включають населені пункти, шляхи, землі резервного фонду, землі запасу, пайовий фонд, землі рекреаційного значення, заліснені території тощо.

**Депутат ради територіальної громади.** Депутат здійснює представництво усієї територіальної громади і забезпечує ефективну нормотворчу роботу ради в цілому, виконує доручення виборців та вічевої ради. Депутат окрім секретаря входить до складу однієї із постійних комісій ради (в часи Запорозької Січі депутати їхати з посольством та були посередниками між старшиною та голотою тощо).

**Кадрові особливості.** Функція підбору відповідних кадрів у Наддніпрянській моделі місцевого самоврядування належить Раді, що від імені територіальної громади запрошує на посади відповідні кадри (традиція запрошення на посаду попередньо визначених осіб).

Посадова особа місцевого самоврядування Наддніпрянської моделі може бути звільнена відповідно до положень місцевих нормативних актів (статут територіальної громади, рішення і розпорядження) та республіканського законодавства (Конституції України, Законів України про місцеве самоврядування усіх рівнів).

Привілеї після закінчення служби в органах місцевого самоврядування не зберігаються, проте колишній керівник мав певний авторитет, яким може впливати на стан справ в управлінні громадою (традиція ініціативності очільника громади, де думка інших членів теж була важливою).



При виборі керівника в Наддніпрянській моделі є обов'язковим наявність в кандидатурі лідерських якостей (владу на Січі часто отримувала людина із лідерськими якостями).

## ПОВІТ

На повітові органи місцевого самоврядування покладаються повноваження, що громада не може самостійно виконати (принцип субсидіарності). Повіт Наддніпрянської моделі місцевого самоврядування представлений головою повіту, радою та виконавчим комітетом.

**Голова повіту (додаток Г).** Голова повіту визначає перспективи подальшого розвитку повіту; здійснює керівництво органами місцевого самоврядування повіту, організовує його роботу та представляє повіт на міжтериторіальній та міжнародній арені. Голова повіту обирається безпосередньо населенням повіту (традиція прямих виборів).

**Повітова рада (районна рада).** Повітова рада представляє спільні інтереси територіальних громад повіту та приймає рішення щодо діяльності виконавчого комітету повітової ради. До повноважень повітової ради належать: прийняття повітового бюджету; затвердження плану соціально-економічного розвитку повіту; забезпечення громадського транспорту на рівні повіту; утримання доріг повітового значення.

## ВОЄВОДСТВО

Воєводство є третім найвищим рівнем місцевого самоврядування Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування. На органи місцевого самоврядування воєводства покладаються повноваження, що громада та повіт не може самотужки виконати (принцип субсидіарності).

**Рада воєводства (обласна рада).** На рівні воєводства місцеве самоврядування представлене радою воєводства. Рада воєводства є представницьким органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси повітів воєводства та визначає стратегію розвитку воєводства» (Додаток Д). До повноважень Ради воєводства належать: прийняття бюджету воєводства; затвердження плану соціально-економічного розвитку воєводства; забезпечення збалансованого та ефективного розвитку воєводства.

**Голова Ради воєводства (голова обласної ради).** Голова ради воєводства Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого

самоврядування обирається депутатами ради з їхнього складу, здійснює керівництво Радою та виступає від її імені на міжтериторіальній та міжнародній арені, представляє органи місцевого самоврядування у зносинах з воєводою.

**Постійні комісії Ради воєводства.** Рада воєводства Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей місцевого самоврядування формує наступні постійні комісії: з питань бюджету; з питань інфраструктури воєводства; з питань професійно-технічної освіти; з питань соціальної сфери; з питань охорони навколишнього природного середовища; з питань регіонального розвитку.

Канцелярія ради воєводства забезпечує технічне обслуговування Ради воєводства.

**Воєвода (голова обласної державної адміністрації)** є представником уряду в регіоні. Через механізм делегованих повноважень воєвода виступає виконавчим органом ради воєводства і координує керівництво наступних виконавчих органів: фінансового управління; управління внутрішніх справ; управління надзвичайних ситуацій; управління вищої та середньої освіти; управління охорони здоров'я; управління соціального захисту населення; управління культури; управління обслуговування доріг повітового значення; управління ветеринарної медицини; управління лісового господарства; управління охорони навколишнього природного середовища.

**Делеговані повноваження.** Рада воєводства делегує воєводі повноваження, що не в змозі самотужки виконати повіти та територіальні громади. До делегованих повноважень належать: забезпечення функціонування усіх видів громадського транспорту на рівні воєводства; утримання доріг воєводського значення, мостів; забезпечення функціонування усіх видів зв'язку у воєводстві; організація вищої освіти та науки у воєводстві; координація охорони навколишнього природного середовища на рівні воєводства (чіткий розподіл повноважень на власні та делеговані).

### ***Висновки до розділу 3***

На основі опрацьованого матеріалу двох попередніх розділів, подальшим етапом нашого дослідження стало виокремлення національних традицій врядування та формування на їх основі нових моделей місцевого самоврядування.

Виокремлення здійснено шляхом порівняльного аналізу сучасних особливостей місцевого самоврядування та його становища в попередні епохи української історії, а саме; радянську добу, імперський період, часи польського панування. Зняття пластів кожної управлінської культури в українській історії, дозволило отримати архетипи національних традицій врядування.

Для їх виокремлення, були розроблені критерії – ознаки, що відображають їх якісну характеристику. Відповідно до логіки дослідження, критерії було згруповано за п'ятьма напрямками: ціннісно-ідеологічні, інституційно-організаційні, кадрові, функціональні та ресурсні.

В процесі дослідження було встановлено, що діалектика національних традицій врядування в площині «втрачені традиції врядування – відновлені традиції врядування» зумовили формування двох окремих груп управлінських особливостей на українських землях – Західноукраїнської та Наддніпрянської.

Це підтвердилося низкою історичних факторів, що вплинули на регіоналізацію вітчизняної традиції врядування, а саме: роздроблення Київської Русі на удільні князівства; утворення Галицько-Волинського князівства як осередку збереження української державності; міжконфесійна конфронтація католиків і православних; Андрусівське перемир'я 1667 року і пролонгуючий його Вічний мир 1686 року; розчленування українських етнічних земель між західними державами та Московією, а пізніше – між Австро-Угорською та Російською імперіями; порівняно менший проміжок часу на відміну від Наддніпрянщини перебування західноукраїнських земель у складі Радянського Союзу (з 1939 р.).

Наступним етапом порівняльного аналізу стало зіставлення управлінських особливостей обох традицій. Це було здійснено з метою проведення розподілу їх регіональних особливостей у межах аналогічних критеріїв та груп.

На другому етапі порівняльного аналізу застосовано методику В.І. Бартона, що полягає у зіставленні об'єктів на підставі часткових подібностей, що передбачає виокремлення у порівнюваних об'єктів окремих якостей. Також найбільшу пізнавальну інформацію дає якісне порівняння близьких за своєю природою предметів.

Спільною точкою дотику таких, достатньо близьких об'єктів (Західноукраїнської та Наддніпрянської традицій) є українські автентичні традиції врядування. Адже під дією вищезазначених факторів, у кожній із традицій за наявності спільних якостей, розкриваються нові, харак-

терні кожній традиції особливості. Саме вони стали основою обох моделей місцевого самоврядування.

Західноукраїнська модель місцевого самоврядування передбачає сильну вічеву раду, що обирається населенням усіх громад першого, природного рівня і в свою чергу обирає вїйта територіальної громади. Вїйт головує на засіданнях виконавчого комітету та координує діяльність інших органів виконавчої влади. На рівні природної громади (села, селища, міста, району у місті) обираються – тивуни чи отамани, що одночасно очолюють виконавчий комітет територіальної громади та здійснюють керівництво виконавчими органами громади. В Західноукраїнській моделі місцевого самоврядування, як і в Наддніпрянській, кожне рішення в межах компетенції вічевої ради проходить громадську експертизу шляхом попереднього розгляду його на віче територіальної громади.

Наддніпрянська модель місцевого самоврядування представлена рівномірним владним балансом між радою та головою територіальної громади. Ці два інститути обираються жителями територіальної громади і рівнозначно відповідають один перед одним. Під час воєнного чи надзвичайного стану, голова має практично необмежені повноваження в межах територіальної громади: виконавчого, контрольного, представницького, установчого та нормотворчого характеру. З метою недопущення узурпації влади, діяльність голови контролює попередньо обрана контрольна рада, що формується населенням територіальної громади на час повноважень голови та ради територіальної громади. В Наддніпрянській моделі місцевого самоврядування відсутня представницька демократія щодо формування органів самоврядування.

## ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні нових моделей системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування.

1. В основу викотів національних традицій врядування покладено теорію географічного посибілізму, сутність якого зводиться до сприйняття географічного середовища як чинника, що обмежує і змінює діяльність людей. Першоосновою формування національних традицій врядування у формі стихії стала земля, що разом із сприятливими кліматичними умовами створила сприятливе середовище для проукраїнської цивілізації. Відповідно зайнятість біля землі визначила спосіб життя українців – осілість, а густе розгалуження річок – стало засобом етнічної комунікації. В умовах сільсько-хуторянської форми суспільної організації та відсутності державності були створені умови для визрівання анархічності, що відштовхувала усі форми суспільної влади, забезпечуючи повну свободу особистості в межах громади.

2. Доведено, що ці умови спричинили формування особливостей національного характеру українців. Його модель зведена до двох аспектів – емоційно-естетичного та практичного. Емоційно-естетичний аспект складається із чулості, емоційної вразливості, сентиментальності, довіри, релігійності і при практичній реалізації слугував основою для останнього та формувався під впливом природно-географічних умов та осілості. У свою чергу до практичного аспекту входять: індивідуалізм (господарність, законність); максималізм (законність, рівноправство, освіченість); ортодоксальність (повага, мова, відданість, консерватизм), незначний радіус комунікації (здатність до постійного творення соціальних груп, справедливість); екзекутивність (толерантність, емпатія). Анархічність поряд із емоційно-естетичною складовою стали основою для формування практичного аспекту.

В умовах незначного радіусу комунікації емпатія та толерантність спричинили формування *українського патерналізму*. Це явище виступає автентичною системою суспільних відносин, що виключає повну залежність від авторитету старшого, який має право владарювати тільки за колективно заданим управлінським напрямком. Саме такі особливості посприяли формуванню автентичної управлінської культури.

При дослідженні понятійно-категоріального апарату роботи запропоновано визначення *національних традицій врядування*. Це – суспільно узвичаєні організаційні форми життєдіяльності етнічної спіль-

ноти, аксіологічна складова його культури та автентичний спосіб самоідентифікації, що виступає імперативним та усталеним догматом в процесі регулювання суспільним розвитком.

3. Дослідження показали, що на нищення національних традицій врядування вплинули наступні фактори: запрошення у 882 році до влади скандинавського (варязького) самодержавства; хрещення Київської Русі у 988 році; нашествя монголо-татар у XIII ст.; запровадження магдебурзького права; ополячення та русифікація української нації. Тому до втрачених національних традицій врядування слід віднести: вічеве прийняття рішень (пряма демократія); поділ влади та принцип стримувань і противаг; спільна відповідальність громади; постійну взаємодію кожного жителя громади із владою; підготовку молоді до управлінської справи тощо. Ці традиції склали основу західноукраїнської традиції врядування.

Визначено фактори, що вплинули на відродження національних традицій врядування, а саме; монголо-татарське іго; релігійний та кріпосницький гніт; розвиток української культури XVI – I пол. XVII ст.

Відроджені традиції (відновлення та традиція суспільної організації територіальних громад у формі курінного та паланкового устрою; реанімація віче в образі козацької ради; декларація національних традицій врядування в положеннях Конституції Пилипа Орлика) стали основою Наддніпрянської традиції врядування.

4. Встановлено, що громада була просторово-часовим середовищем для визрівання національних традицій врядування. Ідейно-сутнісну основу громади визначено у трьох аспектах: теоретичному, історичному та територіальному. Перший аспект відображає сутнісне наповнення та особливості формування громади і розкривається на основі двох підходів: *територіального* – де громада виступає групою людей, члени якої ідентифікують себе із територією на якій вони мешкають та *соціально-психологічного* – де на передній план впливають спільні інтереси, цінності жителів. Громада набуває високого ступеню інтимності, емоційної глибини та моральної відданості. В історичному аспекті розглянуто та проаналізовано розвиток громади в різні часові періоди. Наступний аспект передбачає територіальне формування громади, що відбувалося за принципом торговельно-промислової і духовної концентрації населення та розмежування автохтонної суспільної організації і магдебурзького права.

5. Встановлено, що проблемами ідеологічного характеру є: неготовність населення України до насадження державою місцевого самоврядування, відсутність комунікативного діалогу між органами місцевого самоврядування та населенням, низький рівень громадської участі ме-

шканців у житті громади та неготовність кожного жителя відповідати за справи громади.

Невирішеність проблем першої групи спричинили застарілість сучасної правової бази у сфері місцевого самоврядування, та привела до відсутності єдиного нормативного акту, що регламентував би процедуру взаємовідносин органів влади та громадян.

До проблем організаційно-інституційного забезпечення слід віднести проблеми пов'язані із адміністративно-територіальним устроєм України. надмірна подрібненість територіальних громад, відсутність декларації принципу повсюдності місцевого самоврядування, проблеми встановлення меж населених пунктів, суперечливо визначений статус об'єднань мешканців кількох сіл та районів у містах, відсутність можливості впливу представницьких органів на сільських, селищних, міських голів та виконавчі органи рад.

До проблем кадрового характеру можна віднести недоцільність утримання громіздкого штату службовців в умовах відсутності самодостатності територіальних громад, високий рівень корупції в органах місцевого самоврядування, невідповідність між штатним розписом та колом обов'язків посадової особи, низький престиж служби в органах місцевого самоврядування.

Кадрові, правові та інституційно-організаційні проблеми зумовили появу функціональних проблем. а саме: неспроможність населенням розпізнати органами якої влади виконуються повноваження, значна кількість повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування виконуються далеко не наближеними до громадян органами.

Проблеми ресурсного характеру виступають своєрідним результатом функціонування місцевого самоврядування. До них варто віднести: централізоване формування місцевих бюджетів, відсутність впливу місцевого самоврядування на розподіл та використання субвенцій і цільових дотацій, фінансова неспроможність районних та обласних рад, відсутність механізму і процедури обрахунку витрат, необхідних для виконання делегованих повноважень.

6. Дослідження закордонного досвіду проведено в двох площинах – історичній, де було доведено вплив управлінських культур Речі Посполитої, Угорського королівства, Молдавії, Валахії та Австро-Угорської імперії на зміну автентичного місцевого самоврядування та – сучасній, що передбачає застосування окремих управлінських принципів Польщі, Угорщини, Румунії та Австрії. Вони можуть бути застосовані під час

реформи місцевого самоврядування в Україні, адже мали спільні історичні умови формування.

До них варто віднести: створення належних умов щодо реалізації принципу субсидіарності; чіткий розподіл повноважень на власні та делеговані; формування потужної соціально-психологічної та адміністративно-економічної громади; поступове уведення рівнів місцевого самоврядування; місцеве самоврядування будується як на загальнонаціональних, так і на загальноєвропейських цінностях; поділ територіальних громад на допоміжні одиниці – солтиства; чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування; міста на правах повіту; паралельне територіальне співіснування систем прямих і непрямих виборів бургомістра; надання муніципалітетам повноважень, що пропорційні їхнім спроможностям, розмірам і ресурсам; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць спричинене необхідністю передачі значної частини повноважень та ресурсів на місця з метою більш ефективного адміністрування.

7. Встановлено, що характерними проблемами місцевого самоврядування в період до прийняття Конституції України стали: розвиток місцевого самоврядування по-старому проводився «згори»; діяв принцип субординації рад; місцеве самоврядування в політичному, адміністративному і фінансовому аспектах контролювала виконавча влада; місцеві жителі не відігравали важливої ролі в муніципальному житті; невідповідність місцевих господарств новим правилам ринкової економіки; дотаційність місцевих рад; місцеве самоврядування одночасно очолювалося представниками держави.

8. До переліку проблем конституційного періоду належать наступні, а саме: система місцевого самоврядування в Україні залишається монолітною; всі її рівні регулюються одним законом; відсутній законодавчий розподіл на сільське та міське самоврядування; номінальне функціонування виконавчих комітетів на рівні малих сільських рад; відповідальність за рішення місцевих органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування; важливі рішення часто приймаються без громадської експертизи; відсутність механізмів комунікації між органом місцевого самоврядування та місцевими жителями; номінальний характер статутів територіальних громад.

В українському законодавстві не існує єдиного нормативного акту, що регламентував би процедуру взаємовідносин органів влади та громадян. Також це не відображено і в статутах територіальних громад.

9. При застосуванні порівняльного аналізу було виокремлено шість основних архетипів національних традицій врядування, що скла-



дають сутнісне наповнення особливостей українського врядування на місцевому рівні:

*Ціннісно-ідеологічний архетип.* В основі усталених звичаїв громади лежить її антропоцентрична природа. В умовах свободи, суспільної рівності, довіри та непримиренності перед авторитетом іншої влади сформувався двоякий тип жителя громади, який одночасно виступав в ролі представника влади та підлеглого. Окрім того, дії обраного керівника контролювалися усією громадою. Також характеристику ціннісно-ідеологічного аспекту можна продовжити: рівністю перед законом, відсутністю класової різниці, та незначним радіусом комунікації, локальним колективізмом.

*Правовий архетип* визначає обов'язковість нормування суспільного життя шляхом укладення договору (ряду) між територіальною громадою та новообраним її очільником. Це істотно посилить взаємну відповідальність та налагодить втрачений комунікативний зв'язок між владою та громадою. Також статут територіальної громади має доповнювати відповідне законодавство стосовно регіональних та місцевих особливостей кожної території.

Головною особливістю *інституційно-організаційного архетипу* є повний пріоритет віче над іншими інститутами місцевого самоврядування. Національні традиції врядування здебільшого поширювалися у сільській місцевості, із незначним демографічним навантаженням. Також територіальною складовою цього архетипу є громада, що складається із 4-9 поселень сільського типу. Ще в князівські часи діяв принцип поділу влади: на віче – законодавчо-контрольна гілка та князя – представницько-розпорядча. Контроль віче над діяльністю князя передбачав реалізацію ще одного принципу – стримувань та противаг.

*Функціональний архетип* ґрунтується на переважному застосуванні прямої демократії при ухваленні рішень віче, обговорення та ухвалення якого відбувалося колегіально. Відповідальність кожного жителя громади виступала відповідальністю громади перед людиною. Керівник виступав слугою громади і відрізнявся від інших лише мудрістю та віком. Також особливості функціонального архетипу полягають у пріоритеті віче над князем, перспективі ініціативи кожного жителя, активності та солідарності в управлінні громадою, тотальному контролю громади над діяльністю князя.

*Архетип кадрових особливостей* зводиться до запрошення на посаду конкретної особи та полягає в підготовці молоді до управлінської справи, що мала практичну основу. Адже присутність молодих жителів громади на засіданнях сесій та зборах громадян значно покращить

рівень їх знань та посилить інтерес до місцевого самоврядування. Важливим також є відсутність привілеїв після закінчення каденції. Натомість, в якості нагороди за службу була шана і повага.

*Ресурсний архетип* обумовлений самодостатністю автентичної громади, що ґрунтується на общинній власності. В умовах поганого розвитку товарно-грошових зв'язків, міжобщинні контакти були необхідністю лише в разі потреби кооперування трудових чи силових ресурсів. Громада ж мала повну ресурсну незалежність і не потребувала зовнішніх зв'язків.

10. При використанні застосованої в першій частині порівняння класифікації автентичних управлінських традицій, було співставлено особливості, спричинені втраченою та відродженою традицією врядування. Втрачені традиції врядування відображають західноукраїнські особливості, а саме: традиція адміністративного складу територіальної громади зводилася до чотирьох-дев'яти самоорганізованих сільських поселень; традиція рівності ініціативи очільника ініціативі кожного члена громади; традиція антропоцентризму сільської або територіальної громади; традиція самостійного виховання і навчання людини громадою, що відповідає за її дії; традиція заключення договору (ряду) між князем та громадою; традиція колегіальної форми прийняття рішень полягає у слабкому впливі князя на прийняття рішень; традиція повної переваги віче у вирішенні питань місцевого значення; симбіоз прямих і представницьких виборів; термін повноважень князя громади зводився до одного року; очільник громади не міг підноситися над іншими жителями громади; традиція контролю за виконанням обов'язків князем; традиція обмеження влади князя громадою та боярською верхівкою; традиція спільної відповідальності жителів громади; традиція улаштування влади на рівні кожного поселення; традиція запрошення на віче чи копу представників інших громад; традиція відбору керівника за вмінням відстоювати інтереси громади; професійні та особисті якості були головним критерієм при виборі керівника; традиція запрошення на посаду попередньо відібраних осіб; віче було одночасно шкодою підготовки молодих управлінців; віче розпоряджалося фінансовими ресурсами; традиція відповідальності очільника громади на рівні з кожним членом громади.

11. У свою чергу відновлена традиція відображає особливості врядування Наддніпрянської України, а саме: колегіальна форма прийняття рішень полягала у сильному впливі гетьмана на прийняття рішень; традиція скликання козацької військової ради раз у квартал – 1-го січня, 1-го жовтня та на другий чи третій день Великодня; значна кількість повноважень гетьмана не має його підносити над іншими;

традиція отримання повноважень через прямі вибори; традиційно гетьман обирався громадою і присягав їй на вірність; термін повноважень міг складати від одного до кількох років; кошовий отаман у мирний час підлягав козацькій раді, а у воєнний – мав диктаторські повноваження; традиція улаштування влади на кожному рівні; (жителі громади одночасно виступали в ролі представника влади та підлеглого; традиція прямої демократії; традиція контролю ради (чорної ради) над гетьманом; очільник громади ніс більшу відповідальність ніж кожен член громади; в часи Запорозької Січі депутати їхати з посольством та були посередниками між старшиною та голотою; традиція запрошення на посаду попередньо визначених осіб; традиція ініціативності очільника громади, де думка інших членів теж була важливою; владу на Січі часто отримувала людина із лідерськими якостями.

12. На основі попередніх досліджень розроблено Західноукраїнську та Наддніпрянську моделі місцевого самоврядування з урахуванням національних традицій врядування. Головним середовищем здійснення місцевого самоврядування на поселенському рівні є самодостатня, потужна, дворівнева територіальна громада. Перший рівень – рівень природних адміністративно-територіальних одиниць. Це села, селища, міста та райони у містах, тобто, ті населені пункти, що сформувалися історично. Другий рівень – це територіальне об'єднання 4-9 поселень.

Кожна із моделей складає свою специфіку взаємовідносин між територіальною громадою, органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на основі відкритої партнерської взаємодії. Кожен житель громади має право ініціювати нововведення чи звіт голови. Жителі громади несуть спільну відповідальність за реалізацію певного проекту.

Так, Західноукраїнська модель характеризується сильною вічевою радою (сільська, селищна, міська рада) що обирає війта (сільського, селищного, міського голову) і є головним представницьким органом громади. Війт очолює виконавчий комітет та координує його діяльність. Війт підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед вічевою радою, що також затверджує його заступників. При отриманні повноважень війт підписує договір з головою вічевої ради від імені усієї громади. Термін повноважень війта складає один рік. Вічева рада займається запрошенням на посаду професійно підготовлених кадрів.

На рівні повіту існує подібна структура, але за діяльністю повітової ради наглядає повітовий уряд (місцевий орган державної виконавчої влади), що також контролює діяльність повітового голови, який очолює виконавчий комітет. На рівні воєводства, воєвода (орган державної вла-

ди) здійснює нагляд за діяльністю ради воєводства (орган місцевого самоврядування) та очолює виконавчий комітет ради. Розподіл владних повноважень на рівні воєводства поширюється на обидві моделі.

13. Для Наддніпрянської моделі властивий своєрідний владний баланс між радою (сільською, селищною, міською радою) та головою (сільським, селищним, міським головою) територіальної громади. Голова обирається населенням територіальної громади, здійснює керівництво останньою і не несе відповідальності перед радою територіальної громади. Він контролюється відповідною (контрольною) радою, яку теж обирає територіальна громада. Голова очолює також виконавчий комітет та формує інші виконавчі органи, присягає на вірність громаді. Термін повноважень голови складає п'ять років. Під час надзвичайного чи воєнного стану має необмежені повноваження. В обох моделях особливо важливі рішення проходять процедуру громадського контролю через віче сільської громади.

На рівні повіту в Наддніпрянській моделі повітова рада та голова обираються територіальними громадами. Рада контролює виконавчі органи, що очолює голова. Повітовий ряд (місцевий орган державної влади) здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування повіту.

14. Окрім територій, де можуть бути впроваджені вищезазначені моделі місцевого самоврядування, існують регіони компактного проживання національних меншин із власними управлінськими традиціями (Південна Україна, Крим, Буджацький степ, Донбас). Тут важливо розробити відповідні моделі місцевого самоврядування, що могли б задовольняти адміністративні амбіції місцевого населення. Тому перспектива дослідження їх управлінської специфіки є вкрай актуальним напрямком подальших наукових розвідок.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Анархізм* [Текст] // Филосовский энциклопедический словарь / редкол. С.С. Аверинев (голова) та ін. – М.: «Советская энциклопедия» 1989. – 815 с.
2. *Антонович В.Б.* Коротка історія козаччини [Текст] / В.Б. Антонович. К., 2004. – 303 с.
3. *Антонович В.Б.* Про козацькі часи на Україні [Текст] / В.Б. Антонович. К. : Дніпро, 1991. – 238 с.
4. *Антонович В.Б.* Три національні типи народні. Моя сповідь [Текст] Вибр. історичні та публіцистичні твори / В.Б. Антонович. – К. : Либідь, 1995 – 814 с.
5. *Апанович О.М.* Запорізька січ у боротьбі проти турецько-татарської агресії 50–70-і роки XVII ст. [Текст] О.М. Апанович – К. Видавництво академії наук Української РСР, 1961 – 298 с.
6. *Аркас М.* Історія України-Русі [Текст] Вступне слово В.Г. Сарбея / М. Аркас. – К. : Вища школа, 1990 – 456 с.
7. *Аркуша О.* Галицький сейм. Виборчі компанії 1889 і 1895 рр. [Текст] / О. Аркуша. – Львів, 1996 – 173 с.
8. *Астырев П.Н.* О волостных писарях [Текст] / П.Н. Астырев – М., 1886. – 168 с.
9. *Багалій Д.І.* Історія Слобідської України [Текст] / Д.І. Багалій. – Харків : Дельта, 1999. – 256 с.
10. *Баймуратов М.О.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. / М.О. Баймуратов, А.В. Григор'єв. Монографія – Одеса : Юридична література, 2003. – 192 с.
11. *Балабаєва З.В.* Демократичне врядування: поняття та сутність [Текст] \ З.В. Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління. – 2007. – Вип. 3 (31). – С.4-11.
12. *Бандурка А.* Толерантність чи терпимість? [Текст] / А. Бандурка // Українська правда. 3 березня 2012 року. – режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/03/3/6959888/> – Назва з екрану.
13. *Бармак М.В.* Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) [Текст] / М.В. Бармак. Монографія. – Тернопіль, 2006. – 288 с.
14. *Бартон В.И.* Сравнение как средство познания [Текст] / В.И. Бартон. – Минск, 1978. – 128 с.
15. *Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні [Текст] Монографія. / О.В. Батанов. – К. 2001, – 258 с.

16. *Батанов О.В.* Територіальна громада і людина та проблеми відповідальності в місцевому самоврядування [Текст] / О.В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. № 10. – 2003 – С. 5-15.
17. *Батанов О.С.* Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики [Текст] Монографія / О.С. Батанов – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
18. *Белей І.М.* Демократичне врядування в Україні: історичний аспект – режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu/2009\\_4/44.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/44.pdf) – Назва з екрану.
19. *Бойко І.Й.* Державний лад і право в Галичині у складі Середньовічної Польщі (1349–1569рр.) [Текст] // Право України. – 2005, – № 11. – С. 123-127.
20. *Бокань В.* Історія культури України: навч. посібн. [Текст] / В. Бокань, Л. Польовий. – К. : МАУП, 2002. – 256 с.
21. *Бондаревський А.В.* Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 р. [Текст] / А.В. Бондаревський – К., 1961. – 128 с.
22. *Бондаренко Н.С.* Славянський етногенез и становление украинского народа (историографический анализ) [Текст] / Н.С. Бондаренко. – К. : Фенікс, 2007. – 400 с.
23. *Борденюк В.* Місцеве самоврядування в районах міст з районним поділом як форма децентралізації управління великим містом [Текст] / В. Борденюк // Вісник Національної академії прокуратури України – № 1. 2011. – С. 72-79.
24. *Борденюк В.* Сільський, селищний, міський голова у механізмі здійснення місцевого самоврядування: конституційно-правові аспекти [Текст] / В. Борденюк // Право України. – № 2. 2011. – С. 208-216.
25. *Брущенко Є.* Національний підхід при формуванні територіальних громад в контексті зарубіжного досвіду [Текст] / Є. Брущенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції. – Одеса : Фенікс., 2008. – Вип. 3. – С. 577-580.
26. *Бутко І.* Місцеве самоврядування в Україні [Текст] / І. Бутко. – К. 1994. – 160 с.
27. *Бюджетний кодекс України* [Текст] – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page2?nreg=245617&find=2&text=%E4%EЕ%F0%B3%E3&x=5&y=8> – Назва з екрану.
28. *Ватуля Ю.О.* Досвід реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща [Текст] / Ю.О. Ватуля // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. зб. наук. пр. – № 2 (3), – Херсон, 2010. – 312 с.

29. *Врядування* [Текст] // Енциклопедія державного управління : у 8-ми т. – Т. 8 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. : Публічне врядування / редкол. : В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

30. *Голубець М.* Велика історія України [Текст] / М. Голубець – Львів : Глобус, 1993. – режим доступу: <http://exlibris.org.ua/greathistory/index.html> – дата звернення 06.12.2013 р. – Назва з екрану.

31. *Гонцяж Я.* Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі [Текст] / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. За аг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.

32. *Гошко А.О.* Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні [Текст] Монографія. / А.О. Гошко – К. 2002. – 171 с.

33. *Грабовецький В.* Нарис з історії Галича. З найдавніших часів до поч. ХХ ст. [Текст] / В. Грабовецький. – Галич, 1997. – 243 с.

34. *Грабовський С.* Нариси з історії українського державотворення [Текст] / С. Грабовський, С. Ставрояні, Л. Шкляр. – К.: «Генеза» 1995. – 608 с.

35. *Греков Б.Д.* Крестьяне на Руси [Текст] / Б.Д. Греков – Москва; Ленинград, 1946. – 534 с.

36. *Грушевський М.* Ілюстрована історія України з додатками та доповненнями [Текст] / М. Грушевський. – Донецьк, 2009. – 733 с.

37. *Грушевський М.* Очерк истории Киевской Руси от смерти Ярослава до конца XIV столетия [Текст] / М. Грушевський. – Київ, 1891. – 520 с.

38. *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть [Текст] / М. Грушевський – К. : Знання України, 1991 – 240 с.

39. *Грушевський М.С.* Важна хвиля [Текст] зібран. творів : у 50 томах Т. 4., Кн. 1. / М.С. Грушевський. – Львів : Світ, 2007 – 432 с.

40. *Грушевський М.С.* Хто такі українці і чого вони хочуть [Текст] : зібран. творів : у 50 томах Т. 4., Кн. 1. / М.С. Грушевський. – Львів : Світ, 2007. – 432 с.

41. *Гураль П.Ф.* Волосна територіальна громада – організаційно-правова основа самоврядування в Україні: історико-правовий аспект [Текст] / П. Гураль // Право України, 2009. – № 12. – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-745.html>. – Назва з екрану.

42. *Гураль П.Ф.* Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження [Текст] автореф. дис... д-ра ю. наук: 12.00.01 / НАН України – Л., 2009. – 40 с.

43. *Даминдарова Ф.В.* Духовно-нравствкнная традиция в жизни общества [Текст] автореф. дис... д-ра филос. наук 07.00.02 / НАН України – Челябинск, 2011. – режим доступу: [http://www.dissercat.com/content/dukho\\_vno-n\\_ravstvennaya-traditsiya-v-zhizni-obshchestva](http://www.dissercat.com/content/dukho_vno-n_ravstvennaya-traditsiya-v-zhizni-obshchestva) – Назва з екрану.
44. *Державна цільова програма* підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090. [Текст] – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1090-2010-%D0%BF> – Назва з екрану.
45. *Довнар-Запольский М.* Западнорусская сельская община в XVI в. [Текст] // Журнал народного просвещения. Отдельное десятилетие. / М. Довнар-Запольский Ч. СССХІІ. – Санкт-Петербург, 1897. – С. 73-129.
46. *Довнар-Запольский М.В.* Очерки по организации западнорусского крестьянства в XVI веке [Текст] / М.В. Довнар-Запольский – К., 1905. – VI, 307 с.; VIII, 168 с.
47. *Доля І.* «Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи» [Текст] / Доля І. Аналітична записка. – Донецьк : Регіональний філіал НІСД. – режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> – Назва з екрану.
48. *Донцов Д.* Націоналізм [Текст] / Д. Донцов. Твори. Т. 1. – Львів, 2001. – 324 с.
49. *Донченко О.* Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення) [Текст] / О. Донченко, Ю. Романенко. Монографія. – К.: Либідь, 2001. – 334 с.
50. *Дорошенко Д.* Нарис історії України [Текст] вибр. твори у 2 томах Т. 1. / Д. Дорошенко. – К.: Глобус, 1992. – 232 с.
51. *Дробот І.* Передумови виникнення місцевого самоврядування [Текст] / І. Дробот, М. Смаровайло // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2004 – Вип. 2 (18). – 324 с.
52. *Дробот І.* Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення [Текст] / І. Дробот // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (12), 2008. – С. 43-50.
53. *Дробот І.О.* Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект / І.О. Дробот. [Текст] Монографія – Львів, 2010. – 310 с.
54. *Експертний висновок* Генерального Директорату з питань Демократії та Політичних справ Ради Європи щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування Страсбург, 30 липня 2010 року – режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/> Visnovok\_



vidpovidnosti\_ukr\_zakonod\_polozhenn\_Xartii\_30.07.2010.PDF – Назва з екрану.

55. *Європейська хартія місцевого самоврядування*. [Текст] – режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036) – Назва з екрану.

56. *Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»* від 09 квітня 1990 року [Текст] – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1417400-90> – Назва з екрану.

57. *Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»* із змінами і доповненнями, внесеними Законом Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 23 жовтня 1990 року N 1744-I [Текст] – режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z901417.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z901417.html) – Назва з екрану.

58. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»*. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 563-VII від 17.09.2013 // Відомості Верховної Ради України [Текст] – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> – Назва з екрану.

59. *Закон України «Про місцеві державні адміністрації»* [Текст] – режим доступу : <http://zeo20.dp.ua/zakon/50-zakon-mistseviderzh-administratsyi.html> – Назва з екрану.

60. *Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»* від 07 грудня 1990 року [Текст] – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=533-12>. – Назва з екрану.

61. *Закон України «Про органи самоорганізації населення»* [Текст] – режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-mis-sevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynuyati-normativno-pravovi-akti-862604/> – Назва з екрану.

62. *Закон України «Про представника президента України»* [Текст] – режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> – Назва з екрану.

63. *Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії про місцеве самоврядування»* Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38. – Ст. 249. [Текст] – режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> – Назва з екрану.

64. *Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»* [Текст] Із змінами, внесеними згідно із Законом N 1166-VII ( 1166-18 ) від 27.03.2014, ВВР, 2014, N 20-21 – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> – Назва з екрану.

65. *Закон України* «Про співробітництво територіальних громад» Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167 [Текст] – режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> – Назва з екрану.

66. *Закон України* «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03 лютого 1994 року [Текст] – режим доступу : [Електронний ресурс] <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3917-12> – Назва з екрану.

67. *Закон України* Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [Текст] – режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2234-12/page2> – Назва з екрану.

68. *Зварич Р.* Демократичні тенденції в українському державотворенні в антську добу [Текст] / *Зварич Р.* Всеукраїнська експертна мережа «Кассіопея» – режим доступу: [http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT\\_ID=18656](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=18656). – Назва з екрану.

69. *Земельний кодекс України* [Текст] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14> – Назва з екрану.

70. *Иванишев Н.* О древних сельских общинах в Юго-Западной России [Текст] / И. Иванишев – К., 1863. – 72 с.

71. *Иваник М.* Особливості запровадження системи місцевого самоврядування у Галичині в другій пол. XIX ст. [Текст] – режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/NZTNPU\\_ist/2010\\_2/2010\\_2/Ivanuk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/NZTNPU_ist/2010_2/2010_2/Ivanuk.pdf) – Назва з екрану.

72. *Інституційно-правові* проблеми організації державної влади в Україні. [Текст] Аналітична доповідь – К. : НІСД, 2012. – 34 с.

73. *Інформація* щодо чисельності наявного населення станом на 1 січня 2015 року [Текст] / Державна служба статистики України – режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> – Назва з екрану.

74. *Історія української культури* (Українська культура XIII – першої половини XVII століть) [Текст] – К., 2001. Т. 2 [електронний ресурс] – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/istkult2/ikult208.htm> – Назва з екрану.

75. *Кількість* адміністративно-територіальних одиниць за регіонами [Текст] статистичний щорічник України за 2011 рік / Держ. ком. статистики України / О. Г. Осауленка (відп. за вип.). – К. : ТОВ «Август Трейд», 2012. – 559 с.

76. *Кобилецький М.* Виникнення магдебурзького права / М. Кобилецький [Текст] // Вісник Львівського університету. Серія Юридична. – Вип. 47. – 2008. С. 35-43.

77. *Кобилецький М.М.* Магдебурзьке право і його застосування в Україні (XIV – перша половина XIX ст. ) [Текст] автореф. дис... д-ра ю. наук: 12.00.01 / НАН України – Львів 2010. – 35 с.

78. *Козюра І.В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) [Текст] Навчальний посібник. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська – Ужгород : Патент, 2003. – 224с.

79. *Козюра І.В.* Самоврядні традиції східних слов'ян [Текст] / І.В. Козюра // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика. : наук.-практ. конф. за між народ. уч. 8 квітн. 2011 р. Ч.2. : тези доп – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – С. 148-150.

80. *Колодій А.Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних і управлінських досліджень [Текст] / А.Ф. Колодій // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : наук. практ. конф., 3 квітн. 2009 р. : тези доп. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 48-49. – режим доступу: [http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009\\_LRIDU-conf\\_Plenarne1.pdf](http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf) – Назва з екрану.

81. *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* [Текст] – режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%EА%2F95-%E2%F0> – Назва з екрану.

82. *Конституція* Пилипа Орлика від 05 квітня 1710 року [Текст] – режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> – Назва з екрану.

83. *Конституція* України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141 [Текст] – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=254%EА%2F96-%E2%F0>. – Назва з екрану.

84. *Конституція* України із змінами, внесеними згідно із Законом № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143 [Текст] – режим доступу: [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page3> – Назва з екрану.

85. *Конституція* України прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. [Текст] – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09> – Назва з екрану.

86. *Конституція* Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року [Текст] – режим доступу: [http://www.center.ucl.ua/distants/courses/ru01/htm/konst\\_unr.htm](http://www.center.ucl.ua/distants/courses/ru01/htm/konst_unr.htm) – Назва з екрану.

87. *Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки* затверджена постановою надзвичайного XVI З'їзду Рад від 30 січня 1937 року. [Текст] – режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> – Назва з екрану.

88. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Текст] – режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogosa-movryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini643805/priynyatin-ormativno-pravovi-akti-862604/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayinivid-01-04-2014-r--n-333-r-proshvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogosam-ovry-505437/> – Назва з екрану.

89. *Костомаров М.* Книги биття українського народу [Текст] / М. Костомаров. – Львів-Київ : Нові шляхи, 1921. – 24 с.

90. *Котляр М.* Давньоруські традиції київського самоврядування [Текст] / М. Котляр // Самоврядування в Києві : історія та сучасність : міжнар. конф., присвяченої надання Києву магдебурзького права 26-27 листоп. 1999 р. : тези доп. – К, 2000. – С. 34-35.

91. *Кравченко В.* Місцеве самоврядування України в історичному аспекті [Текст] / В. Кравченко, В. Діденко // Дайджест інформаційно-аналітичного журналу Схід. – № 5, 2001. – С.

92. *Красильщиков Г.Г.* Основные тренды в организации моделей самоуправления в России, Австрии, Федеративной республике Германия и Швейцарии: сравнительный анализ [Текст] / Г.Г. Красильщиков, А.А.Сабиров // Местное самоуправление и развитие территорий. – 2012. С. 64-72. – режим доступу: [http://ars-administrandi.com/article/Krasilschikov\\_Sabirov\\_2012\\_2.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Krasilschikov_Sabirov_2012_2.pdf) – Назва з екрану.

93. *Кривко І.М.* Земельні громади Південної України (1922–1930 рр.) [Текст] автореф. дис... к-та іст. наук : 07.00.02 / НАН України. – Запоріжжя, 1999. – 13 с.

94. *Куйбіда В.С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] Монографія. / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004, – 432 с.

95. *Кушнір М.О.* Місцеве самоврядування в країнах-членах організації Чорноморського економічного співтовариства (конституційно-правовий аспект) [Текст] / М.О. Кушнір // Стратегічні пріоритети. – 2008. – С. 698-705.

96. *Лазор О.Д.* Еволюція сутності територіальної громади: аксіологічний вимір [Текст] / О.Д. Лазор // Держава та регіони. Серія: «Державне управління» – 3 №, – 2010. – С. 179-187.

97. *Лебедська М.О.* Організація управління сільськими громадами на Лівобережній Україні у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. [Текст] / М.О. Лебедська // Правове життя сучасної України. – 2007. – С. 71-74.

98. *Левин С.А.* Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: Сравнительно-правовое исследование [Текст] автореф. дис... к-та ю. наук – М., 2007. – 26 с. – режим доступу: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1369707> – Назва з екрану.

99. *Линиченко І.* Суспільні верстви Галицької Русі ХІV – ХV в. [Текст] / І. Линиченко – Львів, 1899. – 268 с.

100. *Липа Ю.* Бій за українську літературу [Текст] / Ю. Липа. – К. 2004. – 351 с.

101. *Липа Ю.* Призначення України [Текст] / Ю. Липа. – К. : 1997 – 267 с.

102. *Литвиненко Г.Л.* Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Г.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2001 – № 1 – С. 43-49.

103. *Макаров Г.В.* Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад [Текст] / Г.В. Макаров. Аналітична записка. Відділ політичних стратегій. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/search/?q=%EC%B3%F1%F6%E5%E2%E5+%F1%E0%EC%EE%E2%F0%FF%E4%F3%E2%E0%ED%ED%FF&x=53&y=2> – Назва з екрану.

104. *Мелконян Э.Л.* Проблемы сравнительного метода в историческом знании. [Текст] / Э.Л. Мелконян. – Ереван, 1981. – 129 с.

105. *Михайлюк Ю.М.* Державне управління та громадське самоврядування на Південній Київщині в 60-х рр. ХVІ ст. [Текст] автореф. дис... к-та іст. наук : 07.00.02 / НАН України. – Черкаси. 2006. – 36 с.

106. *Моисеєнко В.* Це солодке слово – амаргі, або сага про демократію [Текст] / В. Моисеєнко // Дзеркало тижня. – №10 (485), 13 марта 2004 г. – С. 23.

107. *Молодожен Ю.* Досвід країн Європи у вирішенні проблем децентралізації: рівень муніципальних утворень [Текст] / Ю. Молодожен // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ, – Вип. 3 (31). – Одеса, 2007. – С. 113-120.

108. *Молодожен Ю.Б.* Історична роль територіальної громади у формуванні теорій місцевого самоврядування [Текст] / Ю.Б. Молодожен //

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – № 4 (28). – С. 32-38.

109. *Молодожен Ю.Б.* Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України [Текст] / Ю.Б. Молодожен // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління і права. – Хмельницький, 2006. – Вип. 2. – С. 347-352.

110. *Молодожен Ю.Б.* Самодостатність територіальних громад: системний підхід [Текст] Монографія. / Ю.Б. Молодожен. – Одеса, 2010. – 368 с.

111. *Монолатій І.* Цісарська Коломия 1772-1918 рр. Драма на три дії з життя другого міста Галичини габсбургської доби [Текст] / І. Монолатій. – Коломия : Лілея НВ, 2010 – 12 с.

112. *Мотрошилова Н.В.* Рождение и развитие философских идей [Текст] / Н.В. Мотрошилова – М. : Издательство политической литературы, 1991 – 464 с.

113. *Муркович Л.* Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Текст] / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. ДРІДУ / [заг. ред. С.М. Серьогін] – Дніпропетровськ, 2010. – Вип. 2 (5) – С. 271-273.

114. *Нагорний С.* Адміністративно-територіальні реформи в країнах Вишеградської групи: висновки для України [Текст] / С. Нагорний // Часопис Парламент. – № 2, 2011. – 48 с.

115. *Надолішній П.І.* Вітчизняна традиція демократичного врядування як аспект національного державотворення [Текст] / П.І. Надолішній // Вісник державної служби України. – К., 2009. – №4, – С. 69-78.

116. *Надолішній П.І.* Конституція Пилипа Орлика та її вплив на визначення політико-правових засад національного державотворення і врядування (історичні паралелі) [Текст] / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2010. – Вип. 1 (41). – С. 18-22.

117. *Надолішній П.І.* Концепція демократичного врядування: сутність і проблеми формування та реалізації [Текст] / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2(30). – С. 46-55.

118. *Наливайко Д.* Козацька християнська республіка [Текст] / Д. Наливайко. – К. : Дніпро, 1992. – 495 с.

119. *Наливайко С.* Етнічна історія Давньої України [Текст] / С. Наливайко. – К. : Євщан-Зілля, 2007 – 624 с.

120. *Неруца І.І.* Проблеми органів місцевого самоврядування [Текст] / І.І. Неруца, М.П. Попов // Стратегія регіонального розвитку: форму-

вання та механізми реалізації : підсумк. наук.-практ. конф. за міжнр. уч. 31 жовтня 2008 р. : тези доп – Одеса, 2008 – С.126-129.

121. *Новий довідник з історії України* [Текст] Середньовічна історія України XIII-XVI ст., Українські землі під владою іноземних держав XIV-XVI ст – К. : ТОВ «Казка», 2005, – 736 с. – режим доступу: <http://www.history.vn.ua/book/new/30.html> – Назва з екрану.

122. *Новіков М.* Європейський досвід адміністративно- територіального реформування: політичний аспект. [Текст] Аналітична записка. / М. Новіков, О. Гайко – Харків : Регіональний філіал НІСД, – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/905/> – Назва з екрану.

123. *Новосяд В.В.* Особливості порівняльних досліджень в науці державного управління [Текст] / В.В. Новосяд // Державне управління та місцеве самоврядування, – № 6 (98), 2013 – С. 173-179.

124. *Олійник О.* Базові поняття традиції врядування в період козаччини [Текст] / О. Олійник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – 2011. – Вип. 2 (46). – С. 19-22.

125. *Олійник О.* Врядування в процесах державотворення козацької доби [Текст] / О. Олійник. – режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Soc\\_Gum/nzzpmv/2011\\_22/Oleeinyk.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Soc_Gum/nzzpmv/2011_22/Oleeinyk.pdf) – Назва з екрану.

126. *Олійник О.* Роль і місце традицій врядування в сучасному державотворенні [Текст] / О. Олійник // Ефективність державного управління / Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 28. – С. 45 – 40.

127. *Олуйко В.* Проблеми вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування [Текст] / В. Олуйко // Місцеве самоврядування. – № 10-12 (8).– 2002. – С.

128. *Павліченко В.* Децентралізація державної влади – реальний крок до територіального розвитку [Текст] / В. Павліченко // Віче. – № 4. 2009. – С. 50-51.

129. *Павлов О.І.* Сільські території України: функціонально-управлінська модель [Текст] Монографія. / О.І. Павлов, – Одеса : Астропринт, 2009. – 340 с.

130. *Павлов С.С.* Правові традиції України [Текст] автореф. дис... к-та ю. наук : 12.00.01 / НАН України. – Одеса, 2010. – 17 с.

131. *Пархоменко В.* Аспекти самоврядування // Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». – 2001. – №1(13). – С. 6-7.

132. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років [Текст] / В. Пархоменко. – К. : Українська книга, 1999. – 252 с.

133. *Перший Універсал* Української Центральної ради. [Текст] – режим доступу: <http://histpol.pl.ua/pages/content.php?page=607> – Назва з екрану.
134. *Петров А.И.* Никология [Текст] / А.И. Петров. – Минск : Асар, 2008. – 576 с. – режим доступу: <http://log-in.ru/books/nikologiya-petrov-a-i-soczialnaya-psikhologiya/>. – Назва з екрану.
135. *Полонська-Василенко Н.* Історичні Підвалини УАПЦ [Текст] / Н. Полонська-Василенко. – Мюнхен, 1964. – 125 с.
136. *Посибілізм* [Текст] // Большая Советская Энциклопедия М. : Советская энциклопедия, 1969-1978 – режим доступу: <http://alcala.ru/bse/izbrannoe/slovar-G/G11589.shtml> – назва з екрану.
137. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт і визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 10 вересня 2008 р. N 839 [Текст] – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=839-2008-%EF>. – Назва з екрану.
138. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Текст] – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
139. *Закон України* «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Текст] – режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> – Назва з екрану.
140. *Пухтинський М.* Сприйняття в Україні головних засад Хартії про місцеве самоврядування [Текст] / М. Пухтинський // Європейської Юридический вестник. – № 1. 1995. – С. 139-144.
141. *Пухтинський М.О.* Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України [Текст] / М.О. Пухтинський, О.В. Власенко // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – № 7, 2008. – С. 13-19.
142. *Пухтинський М.О.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи [Текст] / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
143. *Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи* [Текст] / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.
144. *Рогожин А.* Громадське селянське управління в Україні після реформи 1861 року [Текст] / А. Рогожин, М. Страхов // Вісник академії правових наук України. – Харків, 1998. – № 3 (14), – С. 71-78.
145. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної ор-



ганізації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. [Текст] – режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priunyat-i-normativno-pravovi-akti-862604/> – Назва з екрану.

146. Роман В.Ф. Адміністративна реформа в Угорщині: досвід для України [Текст] / В.Ф. Роман // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : найук.-практ. конф. за міжн. уч. 8 квітн. 2011 року : у 2 ч. Ч 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011, – 424 с.

147. Савченко С.В. Українська ментальність та аспекти агрокультури українського козацтва Олени Апанович в контексті ідей Сергія Подолинського та Володимира Вернадського [Текст] / С.В. Савченко // Історія освіти, науки і техніки в Україні: матеріали п'ятої конференції молодих учених та спеціалістів. – м. Київ, 28 травня 2009 р./ Українська академія аграрних наук, (Державна наукова сільськогосподарська бібліотека). – К., 2009. – режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/E-Journals/INB/2009-4/09savchenko.pdf> – Назва з екрану.

148. Саханенко С.Є. Міська територіальна громада: проблеми дефініції [Текст] / С.Є. Саханенко // Вісник УАДУ. – 2000. – 240 с.

149. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування [Текст] / С.Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

150. Серьогін С. Розвиток місцевого самоврядування в Польщі. Досвід для України. [Текст] / С. Серьогін, Т. Чубар – Дніпропетровськ, Щецін, 2008 – 71 с.

151. Сковорода Г.С. Сродность к хлебопашеству [Текст] повне зібрання творів у 2-х томах Т. 1 / Г.С. Сковорода.. – К.: Наукова думка, 1987. – 531 с.

152. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщіб здобутки та застереження для України [Текст] / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. Науково-аналітичний щоквартальний збірник національного інституту стратегічних досліджень. – № 4 (9), – К., 2008. – С. 159-164.

153. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади [Текст] / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети, – № 1–2.(14-15), 2010. – С. 41-46.

154. Слобожан О. Державна політика в сфері реформування місцевого самоврядування: історичний аспект / О. Слобожан // Вісник Національної академії державного управління. – № 3, 2010. – С. 177-184.

155. *Софінська І.Д.* Субсидіарність як європейський стандарт місцевого самоврядування [Текст] // Проблеми правової держави та розбудови громадянського суспільства в Україні. – Л. 2008 – с. 217-220.
156. *Соціологічне дослідження.* / Центр Разумкова. Проведене у 132 населених пунктах з 1 по 6 березня 2013 року [Текст] – режим доступу: [http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=174](http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=174) – Назва з екрану.
157. *Спадщина поколінь.* Прадавні українські літературні пам'ятки [Текст] / Повість минулих літ. – К. : Грамота, 2005. – 591 с.
158. *Ставнійчук М.І.* Перспективи розвитку місцевого самоврядування [Текст] / М.І. Ставнійчук // Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід. міжнар. наук.-практ. конф. 20 травн. 2011 року. – Вінниця, 2011. – 157 с.
159. *Старушенко Г.А.* Досвід становлення місцевого самоврядування в Україні 60-70-х рр. 19 ст. [Текст] / Г.А. Старушенко // Актуальні проблеми державного управління. – № 3(29). – 2007. – С. 255-260.
160. *Стемпень Є.* Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Республіці Польща [Текст] / Є. Стемпень // реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід. Міжнар. наук.-практ. конф. 20 травн. 2011 року. – Вінниця, 2011. – 157 с.
161. *Степико М.Т.* Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія [Текст] / М.Т. Степико. – К. : НІСД, 2011. – 336 с.
162. *Стоклицкая-Терешкович В.* Средневииковий город [Текст] / В. Стоклицкая-Терешкович // Вопросы истории. Научная серия истфака МГУ – №2. – 1945. – С. 144-146.
163. *Субтельный О.* Украина. История [Текст] / О. Субтельный. – К. : Либыдь 1994. – 736 с.
164. *Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення* [Текст] / В.М. Князєв, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. – К., 2010. – 219 с.
165. *Третій Універсал Української Центральної ради.* [Текст] – режим доступу: <http://histpol.pl.ua/pages/content.php?page=607> – Назва з екрану.
166. *Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія* / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
167. *Універсали Української Центральної Ради* [Текст] – режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-2.html> – Назва з екрану.
168. *Уська У.* Становлення системи державного управління Австро-Угорщини в 1860-1871 рр. : компроміс між централізмом та федералізмом

[Текст] / Уська У. // Ефективність державного управління. Зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 237-234.

169. Франко І.Я. Чого хоче галицька робітника громада? [Текст] збір. творів : у 50 Т. 45. / І.Я. Франко. – Кн. 2. – К., Наукова думка, 1986. – 574 с.

170. Франко І.Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? [Текст] / І.Я. Франко // збір. творів : у 50 т., Т. 44. – Кн. 2. – К., 1985. – 596 с.

171. Шандра Р. Волоське право та його поширення на українських землях [Текст] / Р. Шандра. Библиотека Иннокентия Ахмерова Онлайн. – режим доступу: [http://www.ahmerov.com/book\\_355\\_chapter\\_41\\_LOCAL\\_LEGAL\\_REGULATION\\_OF\\_INNER\\_LABOUR\\_ORDERS.html](http://www.ahmerov.com/book_355_chapter_41_LOCAL_LEGAL_REGULATION_OF_INNER_LABOUR_ORDERS.html) – Назва з екрану.

172. Шандра Р. Організація сільського самоврядування за волоським правом на західноукраїнських землях у XIII – XVIII ст. [Текст] / Р. Шандра // Підприємництво, господарство і право. – № 1, 2009 р. – 152 с.

173. Шарловський А. Станиславів і Станиславський повіт з погляду історичного та географічно-статистичного. [Текст] / Шарловський А. – Івано-Франківськ : Лілія – НВ, 2009. – 176 с.

174. Швидько Г. Державне управління і місцеве самоврядування в Україні: історичний нарис [Текст] / Г. Швидько Г., В. Романов – К. : Видво УАДУ, 1997. – Ч. 1. – 140 с.

175. Шевчук В. Козацька держава як ідея в системі суспільно-політичного мислення XVI – XVIII ст. [Текст] / В. Шевчук. – К. : Грамота, 2007. – 720 с.

176. Шибба О. Сільське самоврядування на Буковині (1861-1918 рр.) [Текст] / О. Шибба // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – Вип. 1-2 (6-7). – С. 31-37.

177. Шинкаренко Р.В. Самоврядування територій: проблеми централізації та децентралізації управління [Текст] / Р.В. Шинкаренко, Т.В. Бровко // Теорії мікро-макроекономіки: зб. наук. пр. – К. : Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. – С 207-210.

178. Яворницький Д. История запорозьких казаков [Текст] / Д. Яворницький – К. : Наукова думка, 1990. – 578 с.

179. Ясь О.В. Державницька традиція в українській зарубіжній історичній науці 1945-1991 рр. [Текст] автореф. дис... к-та іст. наук : 07.00.02 / НАН України. – К.; 2000. – 21 с.

180. Вуфт J. Verwaltung in Osterreich. Bundesministerin für Frauen und Offentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Osterreich. [Текст] – Wien,

2011. – 15 S. – режим доступу: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42552> – Назва з екрану.

181. *Dutkiewicz G.* Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej streszczenie [Текст] / G. Dutkiewicz // Colloquium wydziału nauk humanistycznych i społecznych rocznik. – № 2, 2010. – S 193-205.

182. *Konstytucja* Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. [Текст] – режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> – Назва з екрану.

183. *Leonski Z.* Samorząd terytorialny w RP [Текст] / Z Leonski. 5. wydanie. Wydawnictwo : С.Н. Beck, Warszawa, 2006. – 213 S.

184. *Ustawa* z dnia 20 czerwca 2002 r. «О bezpośrednim wyborze wyjta, burmistrza i prezydenta miasta» [Текст] – режим доступу: <http://www.ukraine-poland.com/dosvid/zakon.php?id=U+S+T+A+W+A2.txt> – Назва з екрану.

185. *Ustawa* z dnia 23 stycznia 2009 r. «О wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie» [Текст] – режим доступу: [http://bip.katowice.uw.gov.pl/dokumenty/ustawa\\_wojewoda.pdf](http://bip.katowice.uw.gov.pl/dokumenty/ustawa_wojewoda.pdf) – Назва з екрану.

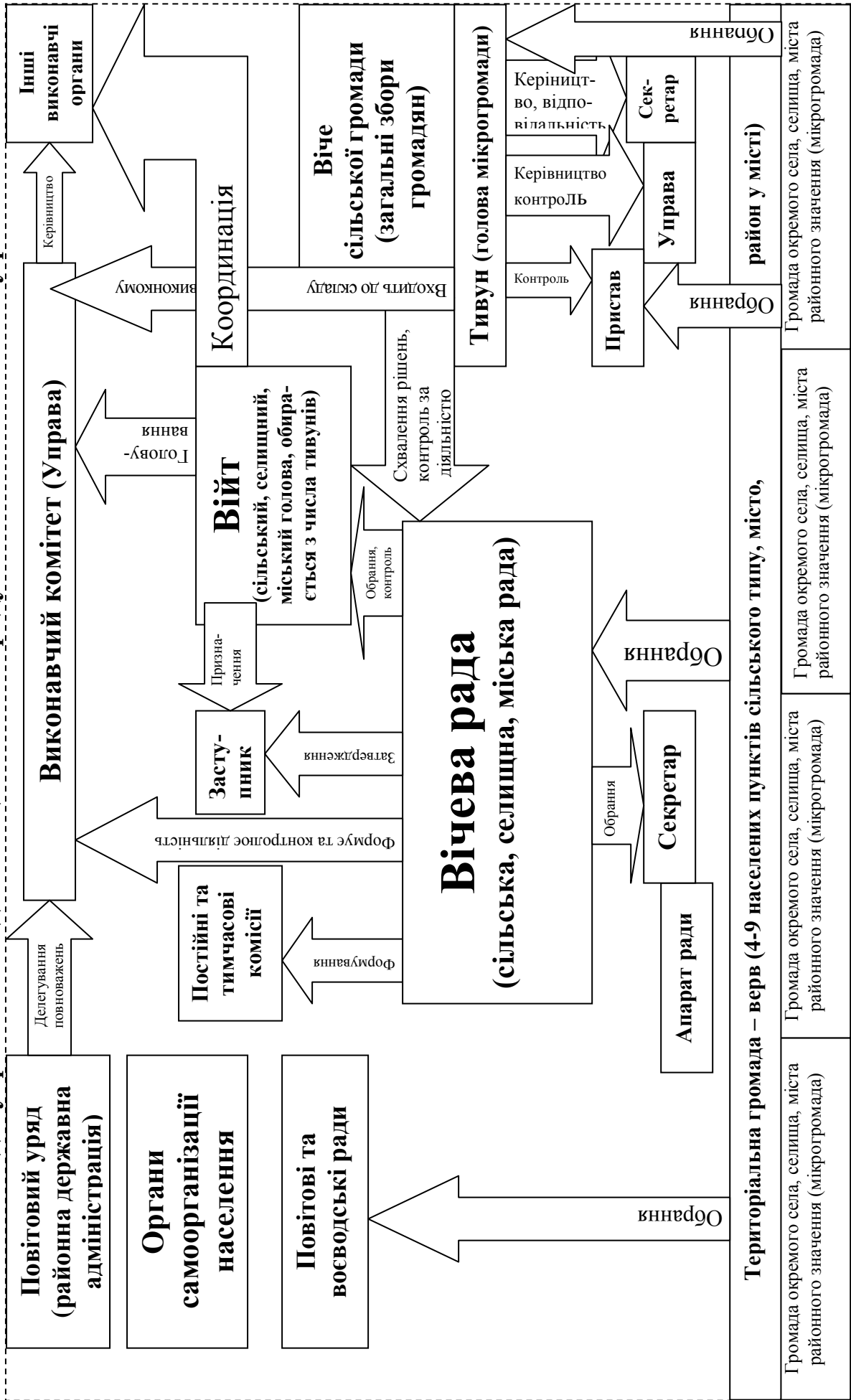
186. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. «О samorządzie powiatowym» (tekst jednolity) [Текст] – режим доступу: [http://wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa\\_o\\_samorzadzie\\_powiatowym.pdf](http://wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzie_powiatowym.pdf) – Назва з екрану.

187. *Ustawa* z dnia 8 marca 1990 r «О samorządzie gminnym» [Текст] – режим доступу: [http://wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa\\_o\\_samorzadzie\\_gminnym.pdf](http://wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzie_gminnym.pdf) – Назва з екрану.

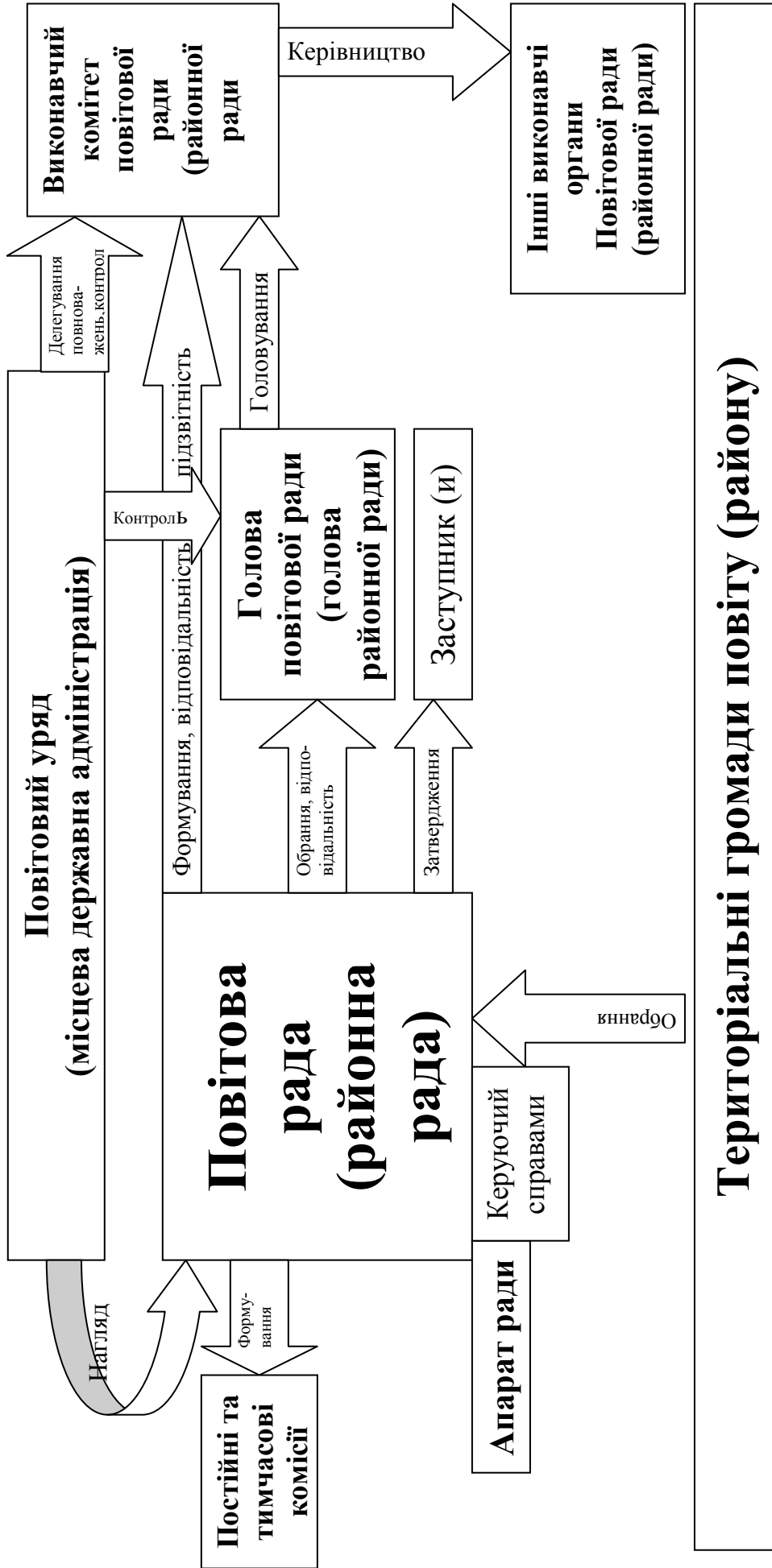
188. *Ustawa* z dnia z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa [Текст] – режим доступу: <http://www.google.com.ua/search?ie=UTF8&hl=ru&q=6.%09Ustawa%20z%20dnia%2024.07%201998%20r> – Назва з екрану.

## ДОДАТКИ

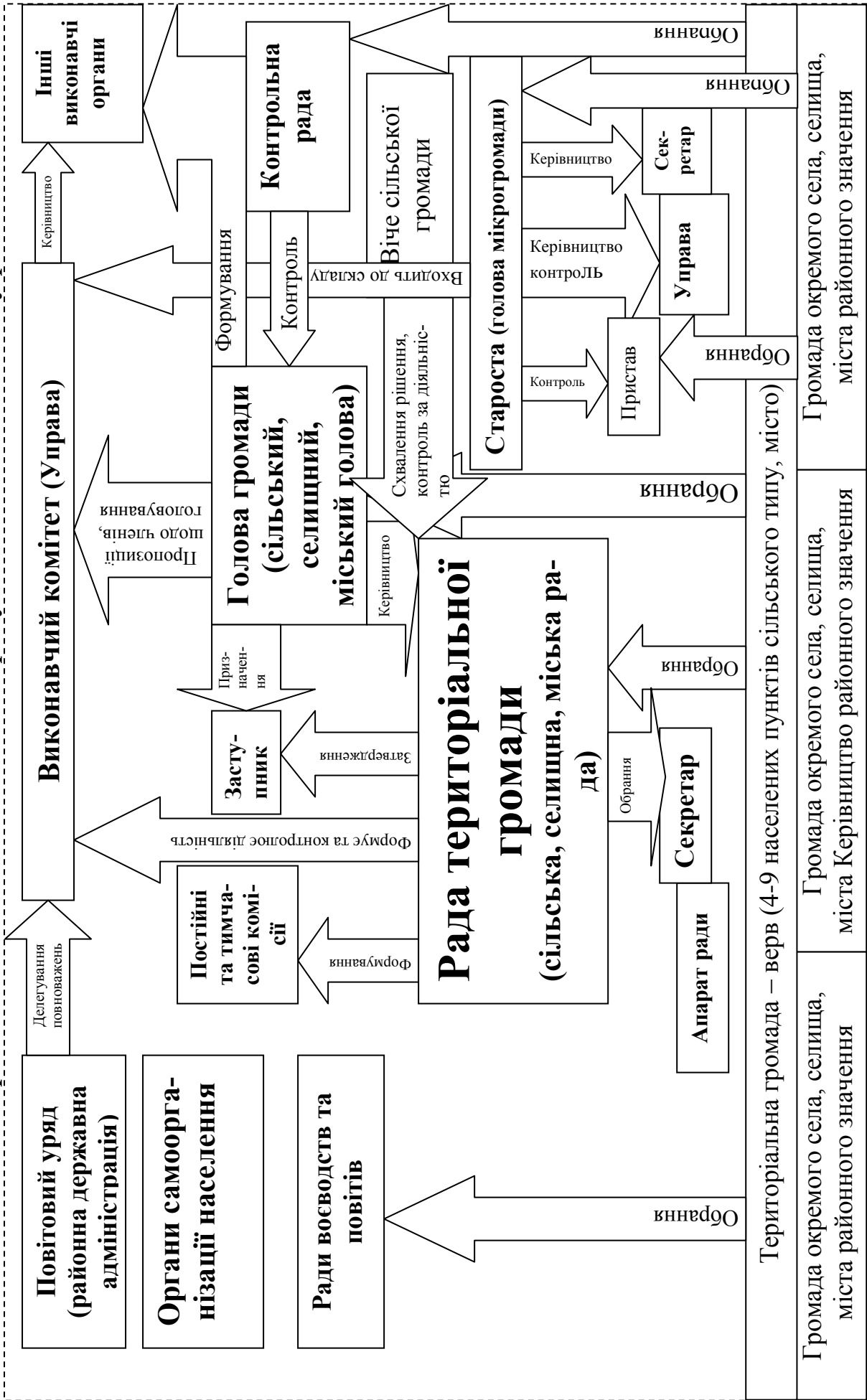
Західноукраїнська модель місцевого самоврядування на поселенському рівні



Західноукраїнська модель місцевого самоврядування на рівні повіту

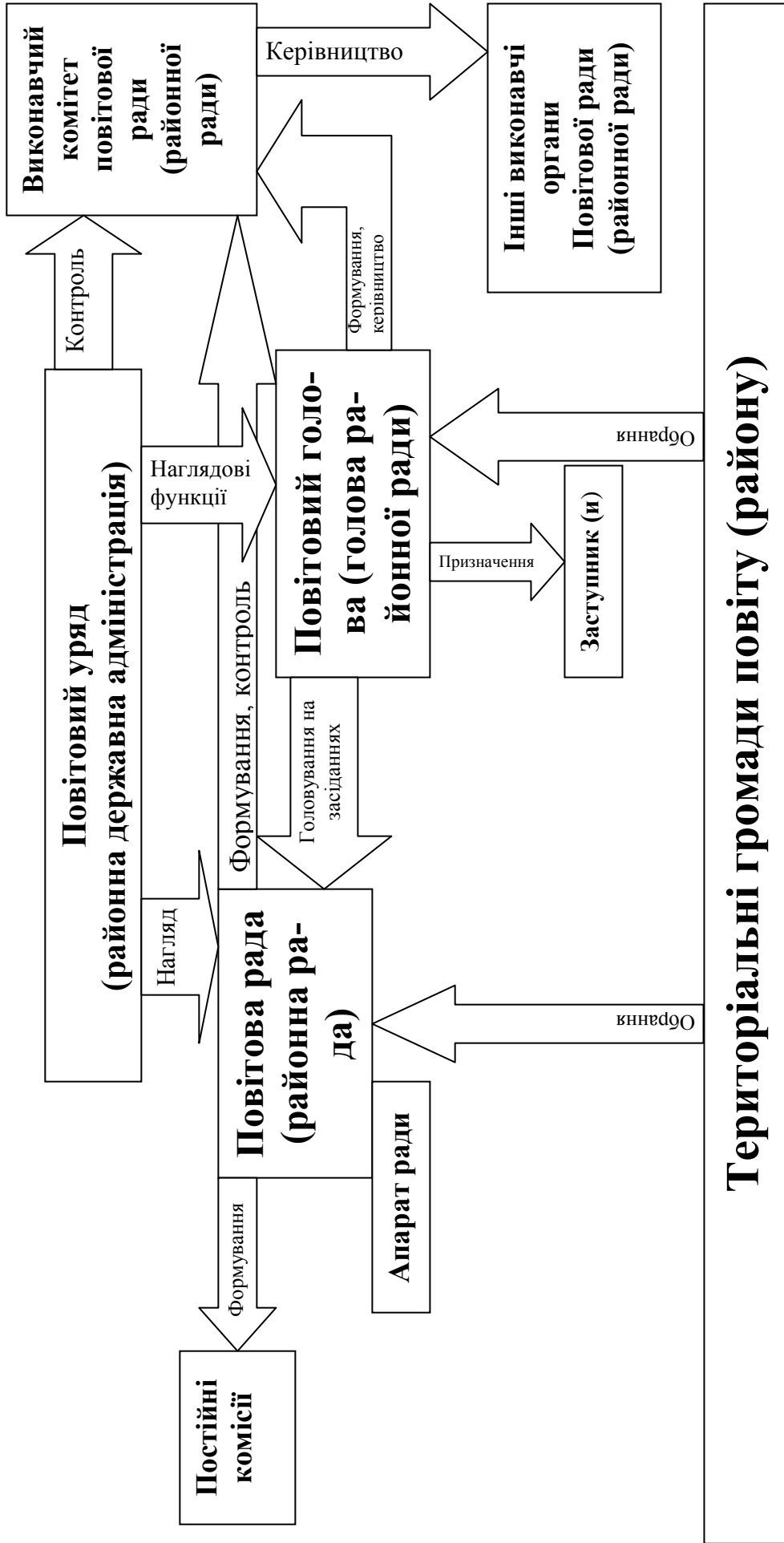


Надніпрянська модель місцевого самоврядування на поселенському рівні

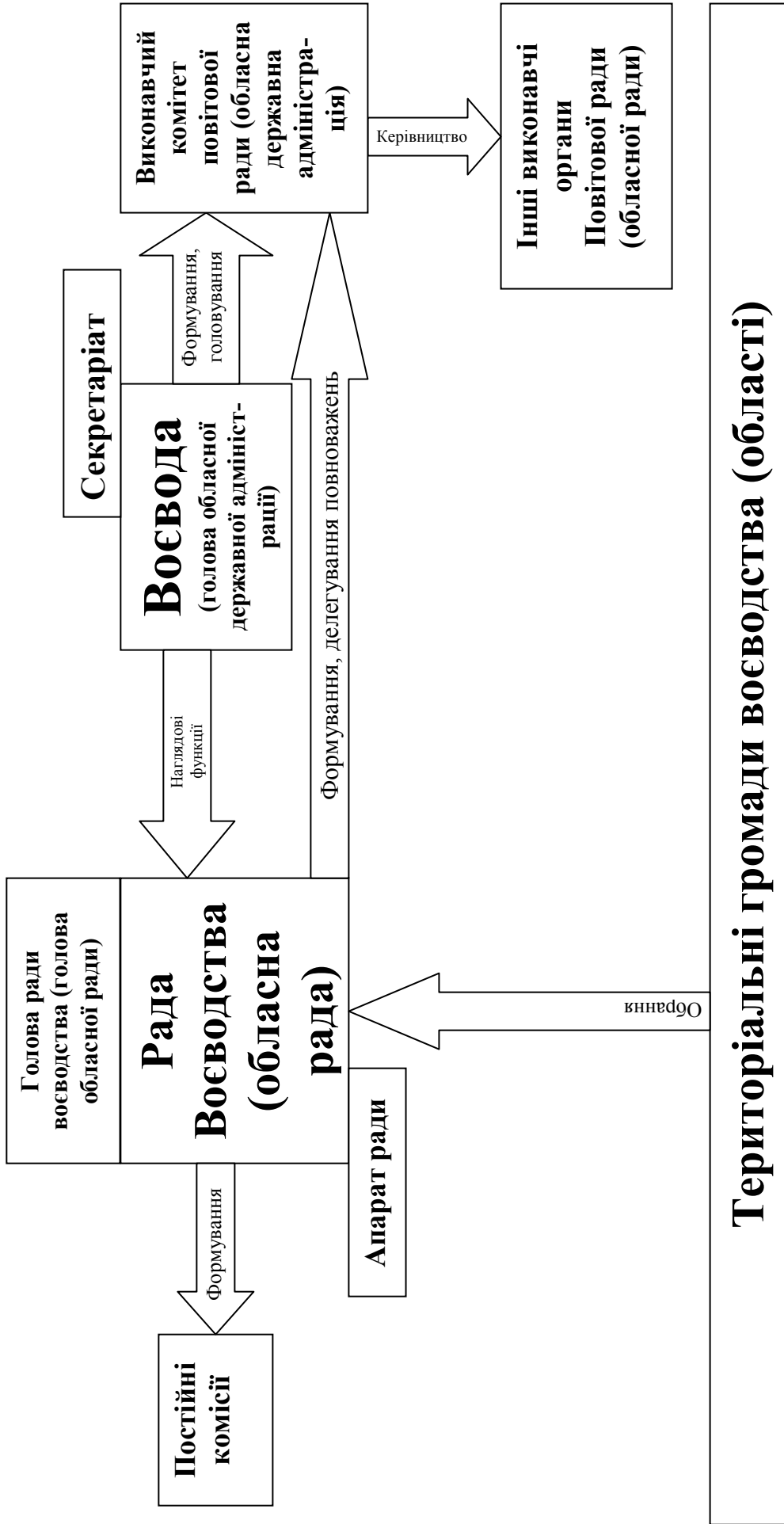




Наддніпрянська модель місцевого самоврядування на рівні повіту



Надніпрянська та Західноукраїнська моделі місцевого самоврядування на рівні воєводства



**Повноваження виконавчих органів територіальних громад  
Західноукраїнської та Наддніпрянської моделей  
місцевого самоврядування**

До повноважень виконавчих органів територіальних громад обох моделей місцевого самоврядування належать:

- забезпечення місцевого економічного розвитку територіальної громади;
- виконання бюджету територіальної громади;
- виконання плану соціально-економічного плану розвитку територіальної громади;
- планування розвитку території;
- вирішення питань забудови території громади;
- забезпечення охорони громадського правопорядку в населених пунктах територіальної громади;
- охорона навколишнього природного середовища;
- забезпечення благоустрою населених пунктів територіальної громади;
- вивезення та утилізація відходів;
- ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій;
- утримання будинків та споруд, прибудинкових територій, що перебувають у комунальній власності;
- забезпечення здобуття належного рівня загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- забезпечення охорони здоров'я населення територіальної громади (надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб);
- забезпечення розвитку фізичної культури і спорту на території громади (утримання стадіонів, спортивних майданчиків, басейнів);
- забезпечення па підтримка культурного розвитку населення (утримання та організація роботи бібліотек, будинків культури, клубів;
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- забезпечення належного санітарного стану вулиць у населених пунктах територіальної громади;
- організація роботи громадського транспорту на території громади;
- забезпечення безперебійного електро-, водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення;
- забезпечення розвитку інформаційних мереж;

- забезпечення освітлення населених пунктів територіальної громади у нічний час;
- забезпечення безперебійного функціонування об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, розташованих на території громади.

*Наукове видання*

**Віліжінський Віктор Миколайович**

**Попов Микола Петрович**

*кандидат наук з державного управління, доцент*

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ  
НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ**

*Монографія*

Підписано до друку 14.03.2016.

Формат 60x84/16. Папір друкарський.

Гарнітура «Petersburg». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 10,3.

Тираж 300 прим. Зам. № 02/03.

Видавництво

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління

при Президентіві України

**Свідоцтво ДК № 1434**

**від 17 липня 2003 р.**

65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22

тел. (048) 705-97-48, 705-97-49

[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)