



Historical Experience of the Division of Competences between Local Governments and State Authorities in Ukraine

UDC: 352.07:342.25(091) (477)

DOI: <https://doi.org/10.15421/152505>

Samoilov Andrii

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0009-0004-8263-9568>, samoilovandrey17@gmail.com

Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)

Abstract

Relevance. Taking into account the historical experience of the distribution of competencies of local self-government authorities and state authorities in Ukraine is a necessary condition for the effective distribution of powers between the administrative and representative branches of government at the current stage of state development.

Purpose. Research on the distribution of competencies of local self-government authorities and state authorities in Ukraine in a historical context.

Results. Six main periods of the distribution of competencies of local self-government authorities and state authorities have been identified, which provide an idea of the formation and development of public administration in independent Ukraine. The position of local self-government authorities in the Soviet period during the functioning of a unified system of state authorities in the Ukrainian SSR has been clarified. It has been proven that the rational functioning of public administration depends on the stability and legitimacy of all public authorities in the process of their activities.

Conclusions. It is established that the reduction of the severity of political and administrative confrontation in the public administration system between state authorities and local self-government authorities is possible due to the continuation of the decentralization reform and the consolidation and provision of local self-government rights.

It is substantiated that taking into account the historical experience of the distribution of competencies of local self-government authorities and state authorities is an important basis for the implementation of decentralization processes in the public administration system. It is proven that the study of the historical experience of the distribution of competencies of local self-government authorities and state authorities in Ukraine is the basis for preparing amendments to the Constitution of Ukraine to improve the distribution of competencies between public authorities in the context of decentralization in the post-war period in order to increase the efficiency of the activities of local self-government authorities and state authorities in Ukraine.

Keywords: public administration, state administration, local self-government, public authorities, local self-government, state authorities, historical experience, competencies, powers, division of competencies, division of powers, reform, decentralization, administrative reform, reform of state administration, reform of local self-government, Ukraine

Історичний досвід розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні

Самойлов Андрій

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)

Анотація

Актуальність. Врахування історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні є необхідною умовою для ефективного розподілу повноважень між управлінською та представницькою гілками влади на сучасному етапі розвитку державотворення.

Мета. Дослідження розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні у історичному контексті.

Результати. Визначено шість основних періодів розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які дають уявлення про становлення та розвиток публічного управління в незалежній Україні. З'ясовано становище органів місцевого самоврядування у радянський період під час функціонування єдиної системи органів державної влади в Українській РСР. Доведено, що раціональне функціонування публічного управління залежить від стабільності та легітимності всіх органів публічної влади в процесі їх діяльності.

Висновки. Встановлено, що зниження гостроти політико-адміністративного протистояння в системі публічного управління між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можливе завдяки продовженню реформи децентралізації та закріпленню і забезпеченню прав місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що врахування історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади є важливою основою здійснення процесів децентралізації в системі публічного управління. Доведено, що вивчення історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні є основою для підготовки змін до Конституції України щодо вдосконалення розподілу компетенцій між органами публічної влади у контексті децентралізації у повоєнний період з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, історичний досвід, компетенції, повноваження, розподіл компетенцій, розподіл повноважень, реформа, децентралізація, адміністративна реформа, реформування державного управління, реформування місцевого самоврядування, Україна

Стаття надійшла / Article arrived: 28.01.2025

Схвалено до друку / Accepted: 14.03.2025



Вступ.

Історичний вимір становлення генези розподілу компетенцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні відбувся на зламі комуністичної парадигми, розпаду радянської політичної системи, руйнації соціалістичної моделі в Українській радянській соціалістичній республіці та ліквідації створеної під керівництвом комуністичної партії радянського союзу командно-адміністративної системи. Діяльність органів місцевого самоврядування у радянський період, які складали єдину систему органів державної влади в Український РСР, історичний досвід розвитку пострадянської політичної системи, отримання Україною Незалежності та прийняття нової Конституції України у 1996 році є основою для вивчення процесів становлення та розвитку публічного управління в Україні та визначення напрямів удосконалення діяльності органів представницької та виконавчої влади.

Актуальність теми пов'язана з необхідністю вивчення історичного досвіду розподілу компетенцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у пострадянській і незалежній Україні для завершення реформи децентралізації, внесення змін до Основного Закону України та удосконалення публічного управління у післявоєнний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Для аналізу історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади важливе значення мають роботи сучасних дослідників, які досліджували становлення та розвиток місцевого самоврядування і державного управління, а саме: Камінська Н. В. (2010) досліджувала теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз розвитку місцевого самоврядування, Утвенко В. В. досліджувала теоретичні та історичні основи місцевого самоврядування (2017). Такі науковці, як В. С. Загорський, О. Я. Красівський, О. Ю. Мороза (2018) досліджували історичні засади розвитку державного управління. Вивченню становища органів місцевого самоврядування та місцевої влади в СРСР приділяли увагу вчені О. В. Делія (2014) і Ю. П. Максименко (2020).

Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні висвітлюють у своїх працях Ковалів М. В., Лук'янова Г. Ю. та інші (2017). Питанням здійснення адміністративної реформи в Україні та розподілу повноважень між органами публічної влади присвячені роботи українські вчені Н. Р. Нижник, & Н. Т. Гончарук (2009), В. Я. Малиновського (2013), Н. Т. Гончарук (2013). Дослідник Конституційної

реформи Шаранич С. С. (2011) проводить аналіз конституційної реформи 2004 року та її вплив на зміну системи державного устрою в Україні.

Упродовж останніх років питання становлення, розвитку та розподілу влади досліджували такі вчені, як О. Г. Козинець & В. В. Пророченко (2020), О. О. Сасенко (2021), генезу розуміння співвідношення таких явищ як політика та управління вивчала В. В. Грибко (2022), активні та глибинні зміни в публічному управлінні, спрямовані на досягнення вищої ефективності та конкурентоспроможності управління досліджував С. Н. Ганущин (2023). В. О. Чукаєва (2024) досліджувала особливості процесу здійснення Конституційної реформи та рівня нормативно-правового забезпечення змін системи публічного управління в Україні.

Дослідник Даміров Наміг Рафіг огли (2023) проаналізував питання щодо підвищення якості надання державних послуг в системі публічного управління. Дослідженню концепції належного врядування в системі публічного управління присвятив свою роботу Д. І. Цулюкія (2024). Саламаха О. І. (2024) запропонував напрями повоєнної демократизації українського суспільства, децентралізації владних повноважень на засадах взаємодії у процесі реалізації публічної політики. Також питанням реформи децентралізації та особливостям прийняття управлінських рішень присвятили свої роботи Д. Д. Заяць (2024) та О. Є. Войтик (2023).

Отже, дослідження стану наукового розроблення проблематики розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні в історичній ретроспективі свідчить про зацікавленість багатьох вчених до дослідження цих питань. Водночас, вивчення історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади задля їх удосконалення в умовах завершення реформи децентралізації, у період воєнного стану та повоєнний період потребує подальшого дослідження.

Мета статті – дослідження розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні у історичному контексті.

Результати дослідження.

Історія розвитку місцевого самоврядування на території радянського союзу почалася одразу після жовтневого перевороту 1917 року. Як зазначає дослідник О. В. Делія, наприкінці 1917 року в складі Наркомату внутрішніх справ був створений Наркомат місцевого самоврядування, а у 1918 році замість Наркомату



місцевого самоврядування у складі Народного комісаріату внутрішніх справ формуються два відділи: місцевого самоврядування та місцевого господарства (Делія, 2014).

З проголошенням на території сучасної України радянської влади, відбулася «совєтізація» органів місцевої влади. Органи місцевого самоврядування в Українській РСР мали суттєві відмінності від органів місцевого самоврядування сучасної незалежної України.

Як зазначав у своїй роботі дослідник Ю. П. Максименко, цитуючи професора Р. С. Павловського, «У Радянській державі відкидається поділ влади, парламентські установи з відірваністю від мас, безправне положення муніципальних органів. Вся влада належить цілком та виключно трудящим масам, їх повноважному представництву – Радам робітничих, солдатських та селянських депутатів». Згодом, у 1937 році з прийняттям третьої радянської Конституції України, змінилася не тільки назва республіки на «Українська Радянська Соціалістична Республіка» (УРСР), а й статус місцевих рад, які тепер проголошувались радами депутатів трудящих – місцевими органами державної влади (Максименко, 2020). Тобто органи місцевого самоврядування були вмонтовані в органи державної влади Української РСР. Нарешті, остання Конституція УРСР 1978 року не стала виключенням і визначила, що Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему органів державної влади (Конституція УРСР, 1978).

Отже, органами державної влади в УРСР на всіх рівнях були Ради народних депутатів. Існувала єдина система Рад як органів державної влади з чіткою вертикаллю – Верховна Рада УРСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські ради народних депутатів, єдність якої базувалася на принципі «демократичного централізму». За цим принципом ради вищого рівня здійснювали керівництво радами нижчого рівня, їх рішення були обов'язковими для останніх, а виконавчі комітети, утворювані радами, мали подвійне підпорядкування – радам що їх утворили та виконкомам вищестоящих рад народних депутатів (Нижник, & Гончарук, 2009).

До компетенції місцевих Рад входили усі питання місцевого значення. Виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів були виконавчі комітети (скор. – виконкоми), які ними і обиралися. Головою виконкому був голова відповідної Ради.

Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР була Рада Міністрів Української РСР – Уряд Української РСР. У межах своїх повноважень Рада Міністрів УРСР здійснювала керівництво діяльністю виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів, забезпечуючи виконавчу вертикаль влади від Ради Міністрів УРСР до виконкомів місцевих Рад (Конституція УРСР, 1978).

Система органів державної влади, в якій місцеві Ради народних депутатів всіх рівнів становили єдину систему органів державної влади, проіснувала до 27 жовтня 1989 року, коли у Конституцію УРСР 1978 року були внесені зміни, які зазначили, що «Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР і місцеві Ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські – становлять єдину систему представницьких органів державної влади Української РСР» (Конституція УРСР, 1989).

Таким чином, доба місцевих Рад закінчилася та почався період відродження органів місцевого самоврядування на території сучасної України. Фактично, з цієї революційної зміни і розпочалася конкуренція між виконавчою та представницькою гілками влади за розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні.

Другий період формування компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можна характеризувати як період формування розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування і органів державної влади та їх закріплення у Конституції України 1996 року (Конституція України, 1996). Він починається у серпні 1991 року з моменту проголошення незалежності України і закінчується прийняттям нової Конституції України у червні 1996 року.

Відповідно до Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» територіальну основу місцевого самоврядування становили сільрада, селищна, міська ради (Про місцеві Ради, 1990). Органами місцевого самоврядування були сільські, селищні, міські Ради народних депутатів. Також проголошувалося регіональне самоврядування в Україні, основою якого були район та область (Про місцеві Ради, 1990). Місцеве та регіональне самоврядування мало економічну і фінансову основу, господарство, комунальну власність, бюджет, позабюджетні кошти та валютні фонди (Про місцеві Ради, 1990).



Компетенція місцевого самоврядування складалася виключно з питань внутрішньої діяльності. Утворювалися Виконавчі комітети Рад народних депутатів (виконкоми), які були виконавчим і розпорядчим органом відповідної Ради, підпорядкованими та підзвітними депутатам Ради. Головою виконкому був голова відповідної Ради. Виконавчий комітет мав загальну компетенцію, здійснював окремі повноваження, делеговані йому державою, та повноваження у галузевій компетенції: бюджет, фінанси, планування, облік, управління комунальною власністю, розвиток місцевого господарства, повноваження в галузі будівництва, охорони навколишнього природного середовища, житлового господарства, комунально-побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, соціального обслуговування населення, охорони громадського порядку, повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності. Також виконавчі комітети сільської, селищної, міської Ради народних депутатів здійснювали повноваження, делеговані їм державою (Про місцеві Ради, 1990).

На регіональному рівні представницькими органами регіонального самоврядування були обласні, районні Ради народних депутатів (Про місцеві Ради, 1990). Для здійснення організаційно-технічного забезпечення діяльності Ради та її органів створювався Секретаріат Ради, якій діяв на постійній основі та був підзвітний Раді (Про місцеві Ради, 1990). Обласна, районна Ради народних депутатів мали свою компетенцію та були правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені законодавством до відання регіонального самоврядування, за винятком тих, які вирішуються виключно місцевими референдумами (Про місцеві Ради, 1990).

Закон 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (Про місцеві Ради, 1990) для Радянської України був насправді революційним. Він легалізував місцеве самоврядування і регіональне самоврядування у юридичному полі, забезпечував його самостійність та фінансову основу, дозволив зовнішньоекономічну діяльність, визначав компетенції органів місцевого і регіонального самоврядування та повноваження, делеговані їм державою, також проголошував інші форми самоорганізації громадян. Нажаль, ця «революція місцевого самоврядування» продовжувалася недовго.

З набуттям незалежності України у серпні 1991 року почалася розбудова нової незалежної, демократичної держави на принципах народовладдя та демократії. Однак, вже у

березні 1992 року для посилення президентської вертикалі та органів державної влади був прийнятий Закон України «Про Представника Президента України». Відповідно до закону Представник Президента України ставав главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Він призначався та звільнявся з посади Президентом України і йому підпорядковувався (Про Представника, 1992). Всі призначення погоджувалися з відповідними Радами народних депутатів. Представник Президента керував діяльністю місцевих державних адміністрацій, координував діяльність відповідних органів внутрішніх справ, здійснював контроль за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями і установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності (Про Представника, 1992). Фактично Представник Президента України мав необмежену владу та вплив у регіоні, області, місті тощо.

Ця ситуація не завжди влаштовувала місцеві еліти, які знаходилися у процесі економічного та політичного переформатування. Тому, «у зв'язку з цим, 26 березня 1992 року приймається нова редакція Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». У ньому остаточно скасовувався принцип демократичного централізму і ліквідовувалася підпорядкованість нижчестоящих рад вищим, передбачалося впровадження інституту місцевого і регіонального самоврядування в їх класичному вигляді: органи місцевого самоврядування законодавчо поділялися на органи базового та регіонального рівня. До перших належали сільські, селищні, міські ради, до других – районні та обласні ради» (Нижник, & Гончарук, 2009).

Отже, на початку незалежності України формування розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування і органів державної влади та їх закріплення у Конституції України 1996 року, в умовах відсутності Основного Закону, проходило у жорсткій конкуренції серед суб'єктів публічної влади в Україні. Натомість треба зауважити, що раціональне функціонування публічного управління залежить від здатності знаходити баланс між політичною волею органів державної влади та конструктивною позицією органів місцевого самоврядування, із одночасним забезпеченням ефективності, стабільності та легітимності всіх органів влади.

28 червня 1996 року, після двадцяти чотирьох годин безперервної роботи, Верховна Рада України прийняла і ввела в дію Конституцію України, за яку проголосували 315 народних депутатів. Конституція 1996 року визначала загальний розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування (Розділ XI) та органами виконавчої влади (Розділ VI) (Конституція України, 1996).

Органи виконавчої влади отримали такі повноваження: Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (Конституція України, 1996). Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а також підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

У Конституції місцеве самоврядування визначається 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 (Конституція України, 1996). До компетенції територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування входить управління майном, що є в комунальній власності. Вони вирішують також інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (Конституція України, 1996).

До компетенції обласних та районних рад відноситься затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль їх виконанням, затвердження районних і обласних бюджетів. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, які здійснюють фінансування цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України (Конституція України, 1996).

Отже, у червні 1996 року країна отримала нову Конституцію України – Основний Закон України. Нова Конституція проголошувала Україну республікою, а державна влада в Україні поділялася на законодавчу, виконавчу і судову. В країні визнавалося і гарантувалося місцеве самоврядування та застосовувався принцип верховенства права. Конституція визнала та

гарантувала розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні (Конституція України, 1996). Після прийняття Основного Закону України розпочалася процес заміни законів Української РСР на закони незалежної України.

У 1997 році, на нашу думку, розпочинається третій період розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні, який закінчився у жовтні 2004 року Помаранчевою революцією. У цей період відбувається посилення президентсько-парламентської моделі республіки та з'являються перші спроби розроблення концептуальних засад адміністративної реформи в Україні відповідно до прийнятої Конституції з метою створення ефективної системи публічної адміністрації європейського зразка (Нижник, & Гончарук, 2009).

Після прийняття Конституції України розпочався законодавчий процес розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні. У травні 1997 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Про місцеве самоврядування, 1997). Наступними кроками було прийняття у квітні 1999 року Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (Про місцеві державні, 1999), а в червні 2001 року – Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Про службу, 2001). Цими законами було визначено правовий статус, компетенції та засади діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Таким чином, формально на законодавчому рівні закріплюється розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальна компетенція сільських, селищних, міських рад збільшується на своїй території (Про місцеве самоврядування, 1997). Також збільшуються власні та делеговані повноваження (виконкомів) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Що стосується повноважень районних та обласних рад, то вони практично відтворюють Закон від 1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Районні та обласні ради залишаються без виконкомів, але можуть утворювати президії (колегії) ради. Оскільки президії (колегії) рад не можуть виконувати виконавчих або управлінських функцій, у статті 44 закону



зазначається про «делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям» (Про місцеве самоврядування, 1997).

Розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні був лише першим кроком у адаптації радянських органів влади до нових умов та створення сучасних інституцій публічної влади. Але загалом, це не вирішувало питання національного державного устрою і не відповідало стратегічному курсу країни до демократії та європейських стандартів публічного врядування. Не давало відповіді на виклики перманентного розвитку ринкових відносин в економіці та політичним амбіціям місцевих і новоутворених еліт.

Як вважають дослідники адміністративної реформи Нижник Н. Р. та Гончарук Н. Т., існуюча на той час система публічної адміністрації була недостатньо ефективною, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою, відірваною від потреб пересічного українця. Врешті решт саме вона стала гальмом у здійсненні реформ в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах (Нижник, & Гончарук, 2009). Все це спонукало керівництво держави до здійснення загальнодержавної комплексної адміністративної реформи під загальною назвою: «Адміністративна реформа в Україні».

Офіційним стартом адміністративної реформи прийнято вважати Указ Президента України Л. Кучми від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Про заходи, 1998). Якщо розглядати ретроспективу етапів еволюції адміністративної реформи в Україні, то найбільш відомі пропозиції щодо періодизації етапів реформи були запропоновані дослідниками Н. Т. Гончарук та Л. Л. Прокопенко (Нижник, & Гончарук, 2009). Гончарук Н. Т. поділяє процеси адміністративного реформування в Україні на три етапи: 1991 – 1996 рр. – становлення вітчизняної адміністративної системи, що завершилось прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р.; 1996 – 2004 рр. – розроблення концептуальних засад адміністративної реформи відповідно до прийнятої Конституції України та суперечливий процес їх практичної реалізації; 2005 – 2009 рр. – перехідний етап адміністративних перетворень, що включає зміни, обумовлені прийняттям нової редакції Конституції України, підготовку нової концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації в Україні), адміністративно-

територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування. Ці автори також виокремлюють чотири основні етапи, в ході яких відбувалося п'ять реорганізацій органів влади на місцях: перший, початковий етап охоплює період 1990 – 1994 рр.; другий етап 1994 – 1996 рр.; третій етап 1996 – 2004 рр.; четвертий етап – з 2005 р. (Нижник, & Гончарук, 2009).

На нашу думку, враховуючи, що адміністративна реформа була розпочата більше ніж двадцять років тому, має сенс запропонувати оновлену версію етапів реформи: 1991 – 1996 рр. – створення вітчизняної адміністративної системи; 1996 – 2004 рр. – розроблення концептуальних засад адміністративної реформи, початок її реалізації; 2004 – 2010 рр. – зміна державної парадигми в Україні, підготовка Концепції реформування публічної адміністрації в Україні; 2010 – 2014 рр. – реформування системи центральних органів виконавчої влади та початок здійснення процесів реформування місцевого самоврядування; 2014 – 2022 рр. – період реформування державного управління та місцевого самоврядування, реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; 2022 р. – по теперішній час: центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у період воєнного стану.

Отже, упродовж 1997 – 2004 років відбувався процес створення нової законодавчої бази та уніфікація законів України у відповідності до прийнятої в 1996 році Конституції. Наступний період нашого дослідження розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування і органами державної влади в Україні у 2004 – 2014 рр. характеризується активним громадсько-політичним життям, підвищенням національної свідомості громадян України, остаточним визначенням європейського курсу української держави, неспроможністю національної еліти об'єднатися заради майбутнього України, збільшенням впливу олігархів на політичне та економічне життя в Україні і безпрецедентним втручанням російської федерації у політичну, економічну та управлінську складову незалежної України.

Для зменшення політичної напруги в країні і подолання політичної кризи, що виникла під час президентських виборів 2004 року, було проведено Конституційну реформу, яка була проголосована депутатами Верховної Ради України 8 грудня 2004 року. Як зазначає дослідник С. С. Шаранич, внаслідок цієї реформи, через внесення змін до Конституції України, була змінена система державного устрою України з президентської на парламентсько-президентську (Шаранич, 2011).



Головною метою Конституційної реформи її ініціатори визначили перерозподіл повноважень між президентом і парламентом та президентом і урядом в бік розширення кадрових повноважень Верховної Ради України та посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади.

Оскільки Конституційна реформа відбувалася на рівні Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування не були безпосередньо задіяні у цій реформі, тому розподіл їх компетенцій залишився на рівні існуючих законів України того часу та Конституції 1996 року.

У квітні 2005 року виходить Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування». Як зазначалося в даному Указі, основними завданнями Національної ради було розроблення та внесення пропозицій щодо: визначення пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, розвитку громадянського суспільства, як форми безпосередньої демократії, вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності влади, оцінки ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сталого розвитку територій, удосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, адміністративних, управлінських та інших послуг населенню (Про Національну раду, 2005).

У 2010 р. було відновлено дію Конституції України в редакції 1996 року. Президенту було повернуто широкі повноваження з управління діяльністю центральних органів виконавчої влади. Країна повернулася до президентської-парламентської форми правління. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади в Україні залишився на законодавчій основі 1996 – 1997 років.

Адміністративна реформа в Україні 2010 – 2011 років полягала, перш за все, у масштабній реорганізації центральних органів виконавчої влади України. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 (Про оптимізацію, 2010) замість 111 центральних та

урядових органів було утворено 74 (Гончарук, 2013).

Слід зазначити, що Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розробляли та переписували всі уряди, починаючи з 2002 року, але на той час реформа так і не розпочалася. Так, засади реформування місцевого самоврядування були визначені у Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. Концепція була спрямована на створення ефективної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, належний та оптимальний розподіл функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнем публічної адміністрації. фінансову самотатність громад, спроможних надавати необхідний обсяг якісних публічних послуг (Про схвалення Концепції, 2009).

Отже, основи розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в Україні були визначені Конституцією України 1996 року та законами й іншими нормативно-правовими актами, ухваленими наприкінці 90-х років минулого століття. Однак, впродовж багатьох років незалежності України спостерігалось нечітке розмежування компетенцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, неефективність їх взаємодії, розподіл компетенцій між гілками влади як на базовому рівні, так і на регіональному, залишався невирішеною проблемою, що вимагало здійснення процесів децентралізації, реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Таким чином, аналізуючи розподіл компетенцій в органах державної влади в останні роки існування Української РСР та понад тридцятилітній досвід розподілу компетенцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у часи незалежності України, на нашу думку, можна виділити шість основних періодів:

1) 1989 – серпень 1991 рр. – розподіл компетенцій в органах державної влади в Українській РСР до набуття незалежності;

2) 1991 – 1996 рр. – формування розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування і органів державної влади та їх закріплення у Конституції України 1996 року;

3) 1997 – 2004 рр. – законодавче закріплення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, схвалення Концепції адміністративної реформи та перехід до президентсько-парламентської республіки;



4) 2004 – 2014 рр. – здійснення процесів адміністративної реформи, оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, удосконалення розподілу їх компетенцій та повноважень та підготовка реформи децентралізації;

5) 2014 – 2022 рр. – децентралізації влади в Україні, реформування державного управління та місцевого самоврядування, перерозподіл компетенцій та повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

6) 2022 – по теперішній час – зміна розподілу компетенцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні.

Слід зазначити, що і сьогодні залишається невирішеною низка проблем щодо розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, що зумовлює, в умовах трансформаційних змін та зовнішню глобалізаційних і євроінтеграційних процесів, необхідність продовження в повоєнний період, період національного відновлення, процесів децентралізації, реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки.

За результатами проведеного дослідження здійснено аналіз історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні та визначено шість основних періодів розподілу зазначених компетенцій.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування у радянський період показав негативний досвід розподілу компетенцій під час функціонування єдиної системи органів державної влади в Українській РСР. Доведено, що раціональне функціонування публічного управління залежить від здатності знаходити баланс між політичною волею органів державної

влади та конструктивною позицією органів місцевого самоврядування, із одночасним забезпеченням ефективності, стабільності та легітимності всіх органів публічної влади в процесі їх діяльності. Встановлено, що зниження гостроти політико-адміністративного протистояння в системі публічного управління між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можливе завдяки продовженню реформи децентралізації та закріпленню і забезпеченню прав місцевого самоврядування як фундаментальних цінностей у процесі здійснення демократичного урядування.

Аналіз історичного досвіду розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади показав необхідність подальшого здійснення процесів децентралізації, реформування державного управління та місцевого самоврядування, передачі повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування на умовах субсидіарності, що сприятиме ефективному функціонуванню органів публічної влади в умовах системних викликів, воєнного стану та повоєнного державного будівництва.

У результаті проведеного дослідження обґрунтовано, що історичний досвід розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади є важливою основою здійснення процесів децентралізації в системі публічного управління. Доведено, що врахування історичного досвіду розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні є основою для підготовки змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів щодо вдосконалення розподілу компетенцій між органами публічної влади у контексті децентралізації в повоєнний період з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Войтик, О. Є. (2023). Особливості прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*, 1(31), 63-74. <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.063>
- Ганущин, С. Н. (2023). Ціннісно-нормативна характеристика публічного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*, 4 (39), 5-10. <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2023-4.1>
- Гончарук, Н. Т. (2013). Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи. *Аспекти публічного управління*, 1(1), 28-33. <https://doi.org/10.15421/151305>.
- Грибо, О. В. (2022). Публічне управління та політика: співвідношення явищ. *Актуальні проблеми державного управління*, 2(61), 116-128. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08>.
- Даміров, Н. Р. (2023). Запровадження моделі new public management в систему публічного управління в умовах воєнного часу. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*, 1(79), 6-12. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.1>.



- Деля, О. В. (2014). До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 5. Відновлено з <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720>
- Загорський, В. С., Красівський, В. С., & Мороз, О. Ю. (Ред.). (2018). *Історія державного управління*. Львів: ЛРІДУ НАДУ.
- Заяць, Д. Д. (2024). Реформа децентралізації в Україні: досягнення та перспективи впровадження в умовах війни. *Демократичне врядування*, 17(2), 5-17. <https://doi.org/10.56318/dg/2.2024.05>
- Камінська, Н. В. (2010). *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз*. (Навчальний посібник). Київ: КНТ.
- Ковалів, М. В., Лук'янова, Г. Ю., Гурковський, М. П., Іваха, В. О., Єсімов, С. С., Гаврильців, М. Т., & Кісіль, Р. В-В. (2017). *Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні*. (Навчальний посібник). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ.
- Козинець, О. Г., & Пророченко, В. В. (2020). Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і право*, 1, 165-169. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.30>
- Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. (1978). *Закон УРСР*. Відновлено з <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
- Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. № 8303-11. (1989). *Закон УРСР*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>
- Конституція України. (1996). Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Максименко, Ю. П. (2020). Становлення органів місцевого самоврядування України в радянські часи. *Часопис Київського університету права*, 2, 154-160. Відновлено з <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/-article/view/364/345>
- Малиновський, В. Я. (2013). Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*, 200(212), 18-22. Відновлено з <http://politics.chdu.edu.ua/article/view/76251>
- Нижник, Н. Р., & Гончарук, Н. Т. (Ред.). (2009). *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи*: монографія. Дніпро: Моноліт.
- Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. № 810/98. (1998). *Указ Президента України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/810/98#Text>
- Про місцеве самоврядування в Україні. № 280/97-ВР. (1997). *Закон України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про місцеві державні адміністрації. № 586-XIV. (1999, Квітень 9). *Закон України*. Офіційний вісник України, 18.
- Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування. № 533-XII. (1990). *Закон УРСР*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
- Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. № 706/2005. (2005). *Указ Президента України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2005#Text>
- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. № 1085/2010. (2010, Грудень 9). *Указ Президента України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
- Про Представника Президента України. № 2167-XII. (1992). *Закон України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>
- Про службу в органах місцевого самоврядування. № 2493. (2001, Червень 7). *Закон України*. Відновлено з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
- Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування. № 900-р. (2009, Липень 29). *Розпорядження Кабінету Міністрів України*. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text>
- Саламаха, О. І. (2024). Феномен партнерської взаємодії у процесі реалізації публічної політики як тренд повоєнної демократизації України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*, 42, 12-16. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.42.2>
- Салієнко, О. О. (2021). Теорія поділу державної влади: витоки її зародження. *Юридичний науковий електронний журнал*, 6, 16-19. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/3>
- Утвенко, В. В. (2017). *Теорія та історія місцевого самоврядування*. (Навчальний посібник). Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал».
- Цулука, Д. І. (2024). Щодо питання належного врядування у публічному управлінні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*, 40, 20-23. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.40.3>
- Чукаєва, В. О. (2024). Конституційна реформа та рівень нормативно-правового забезпечення змін системи публічного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 1, 48-53. <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-1-9>
- Шаранич, С.С. (2011). Аналіз проблемних елементів конституційної реформи 2004 року. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*, 15, 136-140. Відновлено з <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/.pdf>



REFERENCES

- Chukaeva, V. O. (2024). Constitutional reform and the level of regulatory and legal support for changes in the public administration system in Ukraine. *Current problems of domestic jurisprudence*, 1, 48-53. <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-1-9>.
- Constitution (Fundamental Law) of the Ukrainian Soviet Socialist Republic. (1978). *Law of the Ukrainian SSR*. Retrieved from <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
- Constitution (Fundamental Law) of the Ukrainian Soviet Socialist Republic. No. 8303-11. (1989). *Law of the Ukrainian SSR*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>
- Constitution of Ukraine. (1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- Damirov, N. R. (2023). Introduction of the new public management model into the public administration system in wartime conditions. *State and regions. Series: Public administration and administration*, 1(79), 6-12. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.1>.
- Deliya, O. V. (2014). On the question of local government in the USSR. *Public Administration: Improvement and Development*, 5. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720>
- Ganushchyn, S. N. (2023). Value-normative characteristics of public administration. *Public Administration and Customs Administration*, 4 (39), 5-10. <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2023-4.1>
- Grybko, O. V. (2022). Public administration and politics: correlation of phenomena. *Current problems of public administration*, 2(61), 116-128. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08>.
- Honcharuk, N. T. (2013). Administrative reform in Ukraine: current state and prospects. *Aspects of Public Administration*, 1(1), 28-33. <https://doi.org/10.15421/151305>.
- Kaminska, N. V. (2010). *Local Self-Government: Theoretical, Historical and Comparative Legal Analysis*. (Textbook). Kyiv: KNT.
- Kovaliv, M. V., Luk'yanova, G. Yu., Gurkovsky, M. P., Ivakha, V. O., Yesimov, S. S., Gavriltsev, M. T., & Kisil, R. V.-V. (2017). *Problems of organization and activity of local executive bodies and local self-government bodies in Ukraine*. (Textbook). Lviv: Lviv State University of Internal Affairs.
- Kozynets, O. G., & Prorochenko, V. V. (2020). Formation and development of the theory of separation of powers in the history of world political and legal thought. *Entrepreneurship, economy and law*, 1, 165-169. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.30>
- Maksimenko, Yu. P. (2020). Formation of local self-government bodies of Ukraine in Soviet times. *Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 154-160. Retrieved from <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/-article/view/364/345>
- Malinovsky, V. Ya. (2013). State and prospects of administrative reform in Ukraine. *Scientific works. Politology*, 200(212), 18-22. Retrieved from <http://politics.chdu.edu.ua/article/view/76251>.
- Nyzhnyk, N. R., & Goncharuk, N. T. (Eds.). (2009). *Administrative reform in Ukraine: current state, problems and prospects*: monograph. Dnipro: Monolit.
- On approval of the Concept of local self-government reform. No. 900-p. (2009, July 29). *Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text>
- On Local Councils of People's Deputies of the Ukrainian PCP and Local Self-Government. No. 533-XII. (1990). *Law of the Ukrainian SSR*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
- On local self-government in Ukraine. No. 280/97-BP. (1997). *Law of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- On Local State Administrations. No. 586-XIV. (1999, April 9). *Law of Ukraine*. Official Gazette of Ukraine, 18.
- On measures for the implementation of the Concept of administrative reform in Ukraine. No. 810/98. (1998). *Decree of the President of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/810/98#Text>
- On Service in Local Self-Government Bodies. No. 2493. (2001, June 7). *Law of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
- On the National Council for Public Administration and Local Self-Government. No. 706/2005. (2005). *Decree of the President of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2005#Text>
- On the Optimization of the System of Central Executive Authorities. No. 1085/2010. (2010, December 9). *Decree of the President of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/1085/2010#Text>
- On the Representative of the President of Ukraine. No. 2167-XII. (1992). *Law of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text>
- Salamah, O. I. (2024). The Phenomenon of Partnership in the Process of Implementing Public Policy as a Trend of Post-War Democratization of Ukraine. *Public Management and Administration in Ukraine*, 42, 12-16. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.42.2>
- Salienko, O. O. (2021). Theory of the Separation of State Powers: The Origins of Its Origin. *Legal Scientific Electronic Journal*, 6, 16-19. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/3>
- Sharanych, S.S. (2011). Analysis of problematic elements of the constitutional reform of 2004. *Scientific Bulletin of Uzhgorod University. Law Series*, 15, 136-140. Retrieved from <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/.pdf>
- Tsulukia, D. I. (2024). On the Issue of Good Governance in Public Administration. *Public Management and Administration in Ukraine*, 40, 20-23. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.40.3>



- Utvenko, V. V. (2017). *Theory and History of Local Self-Government*. (Textbook). Kyiv: SE "Publishing House "Personal".
- Voytyk, O. E. (2023). Peculiarities of administrative decision-making in local self-government bodies. *Democratic Governance*, 1(31), 63-74. <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.063>
- Zagorsky, V. S., Krasivsky, V. S., & Moroz, O. Yu. (Eds.). (2018). *History of Public Administration*. Lviv: LRIDU NPU.
- Zayats, D. D. (2024). Decentralization Reform in Ukraine: Achievements and Prospects for Implementation in Wartime. *Democratic Governance*, 17(2), 5-17. <https://doi.org/10.56318/dg/2.2024.05>