

## § 1. Поняття місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування - багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різ-нобічно. Аналіз Конституції України (1996 р.) дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

по-перше, відповідної *засади конституційного ладу України*;

по-друге, специфічної *форми народовладдя*;

по-третє, *права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішен-ня питань місцевого значення*.

**Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу** виступає одним із найважливіших принципів органі-зації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування про-голошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни».

Вперше в Україні принцип визнання місцевого само-врядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика - 1710 р., а пізніше в Кон-ституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалі-зовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечу-вався, він суперечив централізованому характеру радянсь-кої держави.

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з

такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті (ст. 7) фіксує принцип *визнання та гарантованості місцевого самоврядування*.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

**Місцеве самоврядування як форма народовладдя.** Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як специфічна форма реалізації належної народів влади місцеве самоврядування характеризується:

1) місцеве самоврядування має особливого суб'єкта - територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільно-го об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

2) місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело - народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади - *публічну владу територіальної громади*. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування;

3) місцеве самоврядування має особливий *об'єкт* управління - питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

***Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.***

Європейська Хартія місцевого самоврядування (ст. 3) дає визначення місцевого самоврядування як

*право і*

*реальну здатність органів місцевого самоврядування реалізувати значну частину публічних справ і управляти*

*нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в*

*інтересах місцевого населення.*

Згідно Європейської Хартії це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Конституція України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як *право територіальної громади*

*села*

*добровільного об'єднання у сільську*

*громаду*

*жи-*

*телів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і*

*законів України. Місцеве самоврядування здійснюється*

*територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і*

*через органи місцевого са-*

*моврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконав-*

*чі органи.*

Детальніше визначення місцевого самоврядування дає-ться в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: *Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

*Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.*

Аналіз цих положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зробити такі висновки:

1. Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за *первинними територіальними громадами - жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст).*

Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи)- вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася *громада*, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву *громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування.*

Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом — «зго-ри» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер. Так виникають, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці - це регіони і субрегіони. Населення

«штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним, що чітко зафіксовано в проекті Європейської Хартії регіонального самоврядування (1997 р.).

2. Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як *безпосередньо* через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність *виборних та інших органів місцевого самоврядування.*

Право територіальної громади на місцеве самоврядування *забезпечується правом кожного громадянина України*

Н

*и брати участь у місцевому самоврядуванні.*

Згідно ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні *за належністю до відповідних територіальних громад.*

При цьому

*будь-які обмеження*

цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками

*забо-*

*роняються.*

Конституція гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як *управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що*

призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

Одночасно висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління про-понується розглядати як складний механізм, який може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування,

виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму

2

Перший підхід, на нашу думку, більш точно відображає природу місцевого самоврядування і дозволяє чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їх природи і не може розглядатися як підстава для включення до державного механізму. Як родовий, тобто такий, що охоплює поняття місцевого управління та місцевого самоврядування, можна було б використовувати термін «*управління на місцях*», маючи на увазі можливість здійснення такого управління із застосуванням різних форм — місцевого самоврядування або прямого державного управління на місцях (місцеве управління).

У різних державах з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (*системи управління на місцях*),

на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Останнім часом у літературі

3

виділяють чотири основні системи:

1. *Англо-американська (англосаксонська) система* характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (наприклад,

Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії).

2. *Континентальна (романо-германська або європейська) система* будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати два різновиди:

а) на *всіх субнаціональних рівнях*, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади - територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система існує, зокрема, у Франції та Італії;

б) на *низовому рівні* - в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу - це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система застосовується, зокрема, в Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку.

3. *Іберійська система* (зокрема, Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в

адміністративно-територіальних одиницях.

4. *Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів)* базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Аналіз відповідних положень Конституції України дозволяє зробити висновок, що в Україні застосовується континентальна (її другий різновид) система управління на місцях.

---

## § 2. Теорія місцевого самоврядування

Питання місцевого самоврядування активно вивчаються юридичною наукою вже близько двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи.

Історично першою була обґрунтована *теорія вільної громади (теорія природних прав громади)*, основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді щодо законопроект) про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції 1790 р. та знайшли своє відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 р. щодо особливої «громадівської» влади.



Теорія вільної громади базувалася на ідеях природного права. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади «природної» адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна у відношенні до державної влади публічна влада територіальної громади.

Згідно теорії вільної громади основними засадами організації місцевого самоврядування є:

- а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- в) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу ніж державні справи, природу;
- г) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

На зміну теорії вільної громади приходять *громадівська теорія місцевого самоврядування*. Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший

план висувається не природний характер прав територіальної громади, а *недержавна, переважно господарська природа*

діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, о основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом.

Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувалося два напрямки: *політичний* (Р. Гнейст) та *юридичний* (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління.

За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування *на громадських засадах*, що звільняє їх від економічної залежності від держави.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а *органами територіальної громади*, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

### § 3. Історія становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування - це довготривале явище в соціальному та політичному житті людства і його витoki сягають громадівського та племінного самоврядування в до-державний період.

Місцеве самоврядування - це публічна форма само-стійного вирішення питань місцевого (а частково і держав-, ного) життя жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх органами у межах Конституції і законів держави.

Система управління місцевими справами, при якій місцевому самоврядуванню відводиться провідна або суттєво важлива роль, іменується муніципалізмом або муніципальною системою.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні склався у світовій практиці на рубежі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним з головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (грумада, статuti міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом.

В Україні самоврядні традиції існують з часів Київської Русі (вічева демократія) і є частиною державотворчих процесів. Ці традиції були продовжені в добу Козацької держави (козацькі ради). У першій українській Конституції гетьмана П. Орлика (1710 р.) не тільки підтверджувалося станове самоврядування, але й було зроблено намагання захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування. З Козацькою державою слід пов'язувати початок становлення українського муніципалізму.<sup>1</sup>

За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) складаються та розвиваються на основі звичаєвого права.

Так, на *рівні регіону* елементи самоврядування знаходили свій вияв у *вічах*. Для вічової організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Зокрема, до відання князя відносилися судочинство, адміністративне управління, податкова політика. Віча відали питаннями війни і миру, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів тощо.

Суб'єктом *міського самоврядування* виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішувалися на міських вічах<sup>2</sup>, а для розгляду поточних справ з числа вільних городян обирався *війт* та інші посадові особи міського самоврядування.

Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності.

Суб'єктом *сільського самоврядування* виступала сільська громада - *верв*, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Після входження українських земель до складу Велико-го Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі *війтівства*. В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста.

Так, у *великокнязівських містах* поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація - міський орган державної влади, очолювана старо-стою, який призначався центральною владою. Війтів обирали на міських вічах, що в документах отримали назви: «громада», «копа», «купа»

1

. Юридизації міське самоврядування у формі *війтівства* набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені міські віча.

У містах, що знаходилися у приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тіун тощо.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що починає поширюватися на українські міста починаючи від середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву *німецького* або *саксонського* права.

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 року, в 1356 році його отримав Львів, а в 1374 — Кам'янець-Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження її земель до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Так, в 1432 р. магдебурзьке право надано Луцьку, в 1442 р.- Снятину, в 1444 р.- Житомиру, в 1494 р. (1498 р.) - Києву, в 1498 р.- Дубну, в 1518 р.- Ковелю, в 1524 р.- Уторопам, у 1547 р.- Берестечку, в 1564 р.- Брацлаву, в 1584 р.- Корсуню, в 1585 р.- Переяславу, в 1600 р.— Каневу, в 1640 р. - Вінниці.

Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося так званими магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст. За формою та текстами оригінальних заголовків у літературі<sup>2</sup> виділяють дві групи таких грамот:

- із вказівкою про надання місту магдебурзького права<sup>1</sup>;
- без такої вказівки .

Крім того з історії відома група грамот - конформацій (підтверджень) магдебурзького права і один випадок по-збавлення магдебурзького статусу міста — скасування в 1589 р. магдебурзької грамоти, наданої Білій Церкві в 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було: скасування звичаєвих норм, виведення міста з під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воевод, намісників тощо) та запровадження власного органу місь-кого самоврядування - *магістрату*, який складався з двох колегій - *ради* (адміністративний орган) та *лави* (судовий орган).

До складу ради входило від трьох до шести *радців*, які обиралися жителями міста, як правило, наступного дня після свята Нового року. Правом бути обраними користувалися жителі міста «добрі, розумні, осідлі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законнонароджені, охороняючі справедливість та правду, такі, що не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєжонці тощо»

<sup>3</sup>

. Раду очолював бурмистер, повноваження якого по черзі (строком в один квартал) виконували радці.

Лава складалася з 3 — 12 лавників, які обиралися довічно і складали присягу. Очолював колегію лавників *війт*. У містах з *повним магдебурзьким правом* (Київ, Стародуб, Житомир) *війт* обирався жителями міста із чотирьох кандидатур з наступним затвердженням Королем Польським

<sup>4</sup>

. У містах з *неповним магдебурзьким правом*

війт призначався Королем Польським, або на його обрання суттєво впливали старости

1

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII—XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Після підписання у 1654 р. Договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується так звана *комендантська* система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами «по учреждению о губерниях» та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. «жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской Империи» були створені нові станові органи міського самоврядування - міські думи і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено

2.

XIX - початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування.

Так, у 1838 р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі *сільського товариства*, що в 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, в тому числі й на землю. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішував сільський схід. Поточні справи вирішували обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар.

Регіональне самоврядування на загальноімперських засадах запроваджується в Україні після проведення Олександром II земської реформи в 1864 р. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування - *губернські земські збори*. Вони обиралися за куріальною системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і

промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а конт-роль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подіб-ним чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах.

Реформу міського самоврядування було здійснено в 1870 році. Вона передбачала створення представницьких органів міського самоврядування - міських дум, які обира-лися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з мі-ським головою, який обирається міською думою.

За часів УНР здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже в II Універсалі Української Цент-ральної Ради (20.11.1917 р.) оголошувалося про необхід-ність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях»<sup>1</sup>. За Консти-туцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралі-зації: землям, волостям і громадам надавалися права ши-рокого самоврядування (ст. 5). Ст. 26 Конституції закріп-лювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: «Всякого рода справи місцеві впорядко-вують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель, їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народ-ної Республіки» . Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні почи-нається після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостій-ного вирішення безпосередньо або через державні і гро-мадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи ор-ганів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон виходив з те-орії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад - вони мали подвійну природу: як органи місцевого самовря-дування і як органи державної влади.

Наступним кроком у становленні місцевого самовряду-вання в Україні стало прийняття 26



березня 1992 р. нової редакції Закону (в новій редакції він мав назву Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»), де намітився відхід від дуа-лістичної теорії та передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування. Місцеве само-врядування розглядалося як *територіальна самоорганіза-*

*ція громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази,*

а регіональне само-врядування як

*територіальна самоорганізація громадян*

*для вирішення безпосередньо або через органи, які вони*

*утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України.*

Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися

*сільрада, се-лище, місто,*

а регіонального самоврядування - район, об-ласть.

Завершуючи викладене слід зазначити, що інституціо-налізація місцевого самоврядування в сучасній незалежній Україні пов'язана з проведенням муніципальної ре-форми, яка тісно пов'язана з конституційною та адмініст-ративною реформою. Таким чином, в силу історичних причин тільки наприкінці ХХ ст. в Україні склалися не-обхідні передумови для формування демократичної муніципальної системи.