
Міністерство освіти і науки України
Чернігівський національний технологічний університет

Руденко О.М., Козюра І.В.,
Ткаленко Н.В., Маргасова В.Г.

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

навчальний посібник

*Рекомендовано Вченою радою
Чернігівського національного технологічного
університету*



Київ 2016

УДК 352.071(477)

ББК 67.300г22

Р 83

Рекомендовано до друку Вченою радою Чернігівського національного технологічного університету (протокол №3 від 28 березня 2016 р.)

Рецензенти:

Іваницька О.М., доктор наук з державного управління, професор (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»)

Куц Ю.О., доктор наук з державного управління, професор (Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України)

Навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування».

Започаткована НДІ публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету в 2015 році. Випуск 2.

Р 83 Руденко О. М., Козюра І. В. , Ткаленко Н. В. , Маргасова В. Г.

Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. /

О. М. Руденко І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко, В. Г. Маргасова. –

Київ : Кондор-Видавництво, 2016. – 226 с.

ISBN 978-617-7458-10-3

В навчальному посібнику висвітлюються питання сутності та основних понять місцевого самоврядування, історичні аспекти його становлення і розвитку, сучасні зарубіжні моделі місцевого самоврядування та практики діяльності місцевої влади в зарубіжних країнах, сучасна теорія і практика місцевого самоврядування в Україні.

Представлений навчальний посібник можна рекомендувати для вивчення питань місцевого самоврядування студентам за напрямом «Публічне управління та адміністрування» освітньо-кваліфікаційного рівня магістр. Також посібник розрахований на учнів коледжів, слухачів регіональних центрів підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Рекомендується для самоосвіти посадових осіб органів місцевого самоврядування.

УДК 35:352+353

ББК 67.300г22

ISBN 978-617-7458-10-3

© Колектив авторів, 2016

© Кондор-Видавництво, 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1. Категоріальний апарат теорії місцевого самоврядування	7
1.2. Ключові принципи місцевого самоврядування	8
1.3. Завдання та функції місцевого самоврядування	10
РОЗДІЛ 2. ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	16
2.1. Становлення місцевого самоврядування на Русі (IX-XIII ст.)	16
2.2. Місцеве самоврядування українських земель у литовсько-польську добу (XIV – перша половина XVIII ст.)	20
2.3. Організація місцевого самоврядування на українських землях у часи козаччини (друга половина XVII – XVIII ст.)	27
2.4. Самоврядні традиції Запорізької Січі	34
2.5. Система органів місцевого самоврядування в Україні після ліквідації української державності у складі Російської імперії (XIX – початок XX ст.).....	39
2.6. Самоврядування і революційна доба (1917 – 1920 рр.)	53
2.7. Місцева влада в радянський період (1917 – 1991 рр.)	66
2.8. Становлення місцевої демократії в Україні: з 1990-х рр.	74
2.9. Характерні особливості місцевого самоврядування в сучасній Україні	87
РОЗДІЛ 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	96
3.1. Сучасні зарубіжні моделі місцевого самоврядування.....	96
3.2. Практика діяльності місцевої влади в близькому та далекому..	114

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНА ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ВІТЧИЗНЯНОГО МІСЦЕВОГО САМУВРЯДУВАННЯ	134
4.1. Правові засади сучасного самоврядування в Україні	134
4.2. Основи демократії на місцевому рівні	142
4.3. Сутність статуту територіальної громади	162
4.4. Матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування в Україні	174
 ГЛОСАРІЙ	 195
 СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	 220

Немає щастя без свободи,
свободи без самоврядування,
самоврядування
без конституційності,
конституційності –
без моралі,
й жодного з цих великих
благ – без сталості і ладу.

Клінтон Росистор

ПЕРЕДМОВА

Місцеве самоврядування є одним із наріжних каменів громадянського суспільства. Та дієве й ефективне воно не може з'явитися саме по собі. Для його участі необхідний досвід особистої участі громадян у вирішенні життєво важливих для них проблем, досвід співробітництва з різними організаціями і владою, внаслідок чого з'являється впевненість з своїх силах і почуття соціальної відповідальності.

Саме такого досвіду немає сьогодні у переважній більшості українців, які не володіють навіть базовими уявленнями про місцеве самоврядування та його завдання. І це в той же час, коли ці знання мають важливе практичне значення. По-перше, тому що всі ми щоденно, навіть самі того не усвідомлюючи, вступаємо з контакти з місцевою владою, адже середовище нашої життєдіяльності формується саме нею. По-друге, всі ми – громадяни суверенної держави, і в цій якості маємо право не лише обирати органи влади, а й брати участь у їх роботі, процесі ухвалення рішень. Через деякий час і Ви станете повноправними виборцями, які не тільки зможуть самі обирати місцеву владу, а й претендувати на посади у цій владі, працювати в органах самоврядування, розбудовуючи нашу рідну Батьківщину. А значить, Ви повинні добре розуміти особливості діяльності місцевих і державних органів влади, їх структуру, функції, межі повноважень.

Щоб у подальшому більш свідомо і професійно брати участь у громадському житті, необхідно вже зараз розпочати формувати у себе такі базові уявлення, виходячи з того, що почуття громадянської відповідальності за все що відбувається в країні, в цілому розвивається не інакше як з почуття відповідальності за те, що відбувається в своєму регіоні, місці, на подвір'ї, у школі.

Саме цим і зумовлюється актуальність принципово нового шкільного курсу, який ви починаєте вивчати. Його мета – дати вам ґрунтовні знання про джерела, принципи і значення місцевого самоврядування та його традиції – вітчизняні і зарубіжні.

Народна мудрість говорить: «Велика дорога розпочинається з першого кроку». Тож першим нашим кроком у оволодінні основами знань про місцеве самоврядування стане знайомство з його історією становлення та теоретичними основами.

РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Що таке місьцеве самоврядування й чому останнім часом про нього так багато говориться й дискутується, чому курс «Основи місцевого самоврядування» почали вивчати в вузах і навіть у школах?

Почнемо з походження самого слова. Зазвичай вважають, що як науковий термін, у визначенні досить близькому до нині вживаного, він виник у Німеччині в ХІХ столітті як *«selbstverwaltung»*. Це означало: вільне від державного впливу управління майном громади (населення міста). Інші вчені вважають, що теперішнє поняття терміну «місьцеве самоврядування» походить від англійського *«local self-government»* – право місцевого врядування, місцевої адміністрації.

Втім, першопоходження вислову не таке вже й суттєве. Важливо те, що термін знайшов однакове розуміння у міжнародному документі – «Європейській Хартії місцевого самоврядування» (ст. 3):

Під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частку публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, що скликаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування Радам чи зборам підзвітні виконавчі органи ...

Отож, можна стверджувати, що місьцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту шляхом періодичних, справедливих та демократичних виборів і яка має достатньо повноважень та фінансових ресурсів, аби в кожному населеному пункті вирішувати основну частку місцевих справ та надавати необхідні для мешканців послуги. Ця влада є не залежною від влади державної в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами всіх мешканців цього населеного пункту, або через місцеві референдуми), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються виборами і діють в інтересах всього населення. Таке розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції

України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де, зокрема, зазначається, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селищ, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення з меж Конституції та Законів України (ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

1.2. КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється організація і функціонування місцевого самоврядування у нашій державі.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4). Ці принципи охоплюють всі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи: *загальні (основні)* та *спеціальні* принципи. *Загальні принципи* здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, *спеціальні* – притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до *загальних принципів* місцевого самоврядування:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборність;
- правову, організаційну, матеріально-фінансову самостійність в межах повноважень, визначених законом;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

До цього переліку можна також додати загальні конституційні

принципи дотримання прав і свобод людини й громадянина та самостійності вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен з цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами. Разом вони становлять єдину, цілісну систему принципів, які в сукупності визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

В системі загальних принципів особливо слід підкреслити роль *законності* та специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, місцеве самоврядування – це влада підзаконна, і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов'язані точно та неухильно дотримуватись вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади. Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам закону.

В той же час Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Таким чином, ці акти можуть носити нормативно-правовий характер, і в практичному плані важливого значення набуває питання щодо співвідношення їх юридичної сили з юридичною силою органів державної влади, зокрема виконавчої влади. Аналіз конституційних положень щодо самостійності та незалежності місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок щодо пріоритетів місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Згідно з Конституцією України рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому порядку з одночасним зверненням до суду з мотивів їх невідповідності Конституції чи Законом України (ст. 144).

Спеціальні принципи місцевого самоврядування мають досить розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою, тощо.

1.3. ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З принципами місцевого самоврядування тісно пов'язані його *завдання та функції*. До *основних завдань* місцевого самоврядування можна віднести:

- зміцнення засад конституційного ладу;
- забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина;
- створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення;
- розвиток місцевої демократії.

Відповідно до цих завдань визначаються і функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування по вирішенню завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності). Основними з них є:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення; захист прав місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування (ст. 27-29).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Як ви розумієте поняття «місцеве самоврядування»?
2. В чому відмінність органів місцевого самоврядування від органів державної влади?
3. Сформулюйте основні ознаки місцевого самоврядування.
4. Назвіть характерні властивості місцевого самоврядування.
5. Рекомендована література

6. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
7. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994.
8. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М.Пухтинського. – К., 2002.
9. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К., 2001.
10. Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князєв В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К., 2002.
11. Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібн. – К., 1997.

ДЖЕРЕЛА:

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р.

(Витяги)

Стаття 5. ...Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 71. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом 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.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чо-

тири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних

проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

РОЗДІЛ 2. ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РУСІ (ІХ-ХІІІ СТ.)

Традиції місцевого самоврядування в Україні сягають своїми коренями в глибину століть, до сільських та міських територіальних громад стародавніх слов'ян. Візантійський історик Прокопій твердив, що слов'яни «з найдавніших часів живуть в умовах народоправства; щасливі й нещасливі випадки скликають їх на загальне зібрання». Він залишив нам датований другою половиною ІХ ст. н.е. опис таких зібрань у склавінів і антів, з якого видно, що кожна громада вирішувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів.

У Михайла Грушевського про це читаємо: «Коли широкі роди розбилися, ослабли старі зв'язки, на місце кровного споріднення все більше 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: вели всякі справи, що займали всю околицю, за спільною радою «віча» «старців», себто старших з усіх сімей... Люди сходилися на певні місця..., де правили суд над провінниками, вишукували злодіїв, спільними силами ставили собі «город», себто місце огорожене..., город ставав головою більшої околиці: як він рішав так робили села».

З утворенням ранньофеодальної слов'янської держави Київська Русь різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) складаються та розвиваються на основі звичаєвого права¹.

Органом місцевого, селянського самоврядування, як і в додержавну добу, залишалася *верв* – сільська територіальна община, виконавчим органом якої були *збори громади*. Вона здійснювала колективну власність на неподільні землі, реалізацію норм звичаєвого права, організацію захисту своїх членів та їхньої власності у конфліктах з державним апаратом, феодалами і сусідніми общинами.

Як свідчить найдревніша юридична пам'ятка Русі – «Руська

¹ До 1037 р. на Русі не існувало письмового законодавства, правові кодекси існували лише в усній формі. Таке право вчені називають звичаєвим (бо «судили за звичаєм»).

Правда», члени верві, пов'язані між собою системою кругової поруки, мали перед князівською адміністрацією фінансові, поліцейські та інші зобов'язання. Територія верві була досить великою за своїми розмірами. Вона охоплювала кілька сіл, які знаходились недалеко одне від одного. Однією з функцій верві була охорона приватної власності. Наприклад, за знищення знака власності на бортних деревах накладався високий штраф у 12 гривень.

Демократичною основою життєвого устрою давньоруського міста були міські громади. Вони мали значну автономію в адміністративних, господарських справах та судочинстві. Кожна міська громада мала в своїй корпоративній власності майно, а також землі. Для управління місцевими справами городяни обирали *війта* та інших посадовців, які безпосередньо здійснювали адміністративні функції: встановлювали правила господарювання, податки та повинності, утримували місцеву в'язницю.

Але найважливіші питання міського життя розглядалися на міських вічах. *Віче* – орган прямого народоправства, що функціонував у вигляді зборів громадян старшого міста землі і розглядав та виносив ухвали в справах, що стосувалися не лише політичного життя свого міста, а і країни в цілому.

З племінних зборів давніх слов'ян вони перетворилися на збори, в яких брали участь вільні дорослі жителі міста – купці, ремісники та ін. Але вирішальна роль у них належала міській феодальній верхівці – боярам, княжим дружинникам: «старцам градским» в Києві та інших визначних містах країни.

Збори ці мали досить велике значення у політичному житті Київської Русі. Рішення про вбивство князя Ігоря, який зловживав збиранням данини, древлянами, наприклад було прийнято на вічі в 945 р. («сдумаша со князем своїм Малом»). У 970 р. Новгородське віче запросило до Новгорода князя Володимира Святославовича. У 997 р., коли печеніги оточили Білгород, міське населення «створиша вече», щоб знайти порятунок. На повну силу виявило себе київське віче під час драматичних подій 1068 р.

Найважливішою функцією створеного віча було комплектування народних ополчень і обрання ватажків. Віче скликалося під час облоги міста, перед початком воєнних походів, на знак протесту проти політики князя.

Захищаючи свої економічні надбання, міські громади поступово

починають додавати до них і політичні вимоги, домагаючись зміцнення невгодних їм князів і поставлення обраних ними кандидатів.

Відстоюючи свої права на судовий і податковий імунітет, громадяни Києва домоглися їх закріплення в міській «Правді Ярослава», яка потім лягла в основу «Руської правди» Ярослава Мудрого, головної збірки законів в давньоукраїнській державі – Київській Русі. Вони ж домоглися і укладання спеціальних угод з князями, що в літописах називаються «*рядом*».

Та все ж міська демократія мала обмежений характер. На вічі всім заправляли «лучшие мужи»: торгово-ремісничі верхівка міст, а також бояри і княжі дружинники, які постійно в них мешкали. Вони ж склали і правлячу верхівку виконавчого органу віча – *ради*. В зв'язку з тим, що віче збиралося досить таки рідко, у надзвичайних випадках рада не тільки представляла, а й фактично заміняла його. З розвитком феодалізму та зміцненням князівської влади в державному апараті діяльність віче практично відмирає.

Остання звітка авторитетного джерела північноруського Лаврентіївського літопису про посадження вічем князя у Києві датується 1202 роком.

Татаро-монгольська навала нанесла серйозного удару по громадському устрою Русі. Тепер переважна частина прибутку громади вилучалася в неї у вигляді данини. Вільні селяни та ремісничі громади ставали все більш і більш залежними від державної влади. Та незважаючи на іго монгольських ханів, на перехід власності на землю (а значить і влади) в руки князів, давньоукраїнські громади все-таки вижили. Як зазначала відомий український історик Олена Єфіменко: «самоуправні міські громади, без князів і знаті, які дійсно могли бути знищені навалою, скромно продовжували своє непомітне існування під татарською владою, не виявляючи себе ніякими справами, цікавими для літописця. Історичне життя знову розпочнеться для них лише тоді, коли хід подій знову втягне їх у вир державного життя...»

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Які питання вирішувались на народних зборах східних слов'ян?
2. Охарактеризуйте віче як орган управління містом у кінці Х–ХІІІ ст. Які державні справи воно вирішувало?
3. Що відомо Вам про сільську територіальну общину верв?

4. Розгляньте відносини між князем і народним віче в Київській Русі.
5. Як формувалася система права у давньоруській державі?
6. Яку назву мав перший писаний кодекс на Русі?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

- Грушевський М. Ілюстрована історія України: Репр. – К., 1990.
- Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн.. – Т.1. – К., 1991.
- Києво-печерський патерик. – К., 1998.
- Котляр М.Ф.. Історія давньоруської державності – К., 2002.
- Літопис руський: Давньоруські та давні українські літописи: Пер. з давнорус. Л.Є.Махновця. – К., 1989.
- Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв.. – 2-е изд., доп.. – М., 1993.
- Січинський В. Чужинці про Україну. – К., 1992.
- Толочко П.П. Київська Русь. – К., 1996.

ДЖЕРЕЛА

Народами Склавинами і Антами не править один муж, але з давніх часів живуть так, що порядкує громада, і для того всі справи, чи щасливі чи лихі, ідуть до громади. Та можна сказати – і в усіх інших справах однаково ведеться в обох цих варварських народів і встановилося давно...

*(Прокопій. Історія про війни Візантії з Персами,
Вандалами та Остготами, II.пол. VI ст.).*

* * *

У рік 6491 (983) пішов Володимир на ятв'ячів і взяв землю їх. і вернувся він до Києва, і приносив жертву кумирам із людьми своїми. І сказали старці і бояри: «Метнемо жереб на хлопця і дівчину і на кого він упаде – того й принесемо у жертву богам.

(Літопис Руський)

* * *

У рік 6654 (1146) Всеволод зібрав братів своїх, Ігоря і Святослава – якого залишив у Києві, – і з Ігорем пішов до Галича... І було багато-багато воїв, і йшли вони до Галича на Володимирка. І був дощ, і сніг за божим промислом, а тому йшли вони на возах і на санях до міста Звенигорода, і спалили навколо нього острог в перший день.

А на другий день учинили віче звенигородці, хочаби здатися. Та був у них воєвода, Володимирів муж, Іван Холдійович. І схопив він у них трьох мужів і вбив їх, і кожного з них, перетнутого напіл, викинув із міста. Цим він громадянам загрозив, і стали звенигородці відтоді битися без обману...

(Літопис Руський)

2.2. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У ЛИТОВСЬКО-ПОЛЬСЬКУ ДОБУ (XIV – ПЕРША ПОЛОВИНА XVIII СТ.)

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, набули подальшого розвитку у формі *війтовства*. В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була зумовлена статусом міста.

У великокнязівських містах поряд з органом міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація – міський орган державної влади, очолювана старостою, який призначався центральною владою. Війтів обирали на зборах мешканців міста, що в документах дістали назви «*громада*», «*копа*», «*купа*». Тому право міської громади збиратися на зборах (міські віча), які керувалися насамперед нормами звичаєвого права, почало називатися *копним правом*. Юридичного статусу міське самоврядування у формі *війтовства* набуває з прийняттям литовських статутів (1529, 1566, 1588 рр.), якими були узаконені збори мешканців міста.

У містах, що перебували в приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником помісник, урядник чи тіун. Вона відала замком, центральною частиною міста і приписними селянами з навколишніх сіл, опікувалась питаннями оборони, збирала податки. Міську громаду представляв *війт*. Компетенції війта та намісника розмежовувалися. Війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи навіть у суді.

Адміністративною ланкою, що виконувала функції органу місцевого самоврядування в сільській місцевості, у створених наприкінці XV ст. *повітах і волостях* була *сільська громада (копа)*. Вона складалася з *отаманів* (переважно в південних землях), або *старців* (на півночі) і підлеглих їм дрібних адміністраторів (*войтиків, сорочників*). Головними їхніми функціями були: вирішення проблемних питань, які виникали у населення, а також своєчасне і повне збирання податків до князівської скарбниці.

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

Першому українському місту Сянок магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом – Юрієм 1339 р., в 1356 р. його отримав

Львів, а в 1374 р. – Кам'янець–Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження її земель до складу Великого князівства Литовського та Королівства Польського. Так, 1432 р. магдебурзьке право було надано Луцьку, 1442 р. – Снятину, 1444 р. – Житомиру, 1494 р. – Києву, 1498 р. – Дубно, 1518 р. – Ковелю, 1547 р. – Берестечку, 1564 р. – Брацлаву, 1584 р. – Корсуню, 1585 р. – Переяславу, 1591 р. – Лубнам, 1600 р. – Каневу, 1640 р. – Вінниці.

Магдебурзьке право надавалось місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлялося так званими *магдебурзькими грамотами*, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст.

Крім того, з історії відома група грамот-*конформацій* (підтверджень) магдебурзького права і один випадок позбавлення 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 юридичної місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, тощо) та запровадження власного органу міського 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 – зазвичай наступного дня після свята Нового року. Право бути

обраними мали жителі міста – «добрі, розумні, осідлі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законороджені, охороняючі справедливість та правду, такі що не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєженці тощо». Раду очолював *бурмистер*, повноваження якого почергово (протягом одного кварталу) виконували радці.

До лави входило від 3 до 12 *лавників*, які обиралися довічно і складали присягу. Очолював колегію *війт*. У містах з *повним магдебурзьким правом* (Київ, Стародуб, Житомир) війт обирався жителями міста з чотирьох кандидатур затвердженням Королем Польським (наприклад, право киян обирати війта підтверджувалось указом Сигізмунда Августа від 28 травня 1570 р., Сигізмунда III від 10 травня 1588 р. та Владислава IV від 28 лютого 1633 р.)

У містах з *неповним магдебурзьким правом* війт призначався Королем Польським, або на його обрання суттєво впливали старости (наприклад, у привілеї місту Крилову (1616 р.) зазначалося: «Позволяем ... мещанам крыловским при уряде и за ведомостю старосты чигиринского теперешнего и потом будущих чотыры особы межи собою на войтовство местное обирати и их старосте подати, который одного из них на тое войтовство ствердити мает».

Адміністративному устрою українських міст на основі Магдебурзького права був притаманний один важливий елемент, так звані *юридики*, тобто відокремлені міські території, які в адміністративному і правовому відношенні повністю або частково контролювалися феодалними власниками.

Основними шляхами виникнення *юридиків* були: поділ приватновласницьких міст, загарбання їх територій, викуп феодалним власником частини територій у великокнязівських містах.

Юридики та їх населення не підпорядковувалися органам міського самоврядування. Управління юридиками здійснювалося призначеними феодалом-власником тіунами, війтами та іншими посадовими особами. Поділ міст на юридики обумовлював і поділ управлінських функцій у місті між їх власниками. Так, наприклад, у середині XIV ст. мешканці міста Любеч були поділені на чотири частини між окремими феодалами. Відповідно до цього і управління в місті належало чотирьом війтам і чотирьом

тіунам. Кількість юридиків в окремих містах досягала кількох десятків. Населення юридиків сплачувало податки на користь їх власника. Окремі юридики мали своє внутрішнє самоврядування.

Безумовно, що з запровадженням Магдебурзького права, Україна прилучилася до європейської політичної культури. Магдебурзьке право об'єктивно стримувало феодальну сваволлю в умовах її різкого посилення в період середньовіччя.

В той же час деякі українські історики і юристи, такі як М.Грушевський, В.Антонович, М.Володимирський-Буданов та інші, негативно оцінювали це право, вбачаючи в його запровадженні причину порушення єдності традиційної української громади.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. В чому полягає сутність магдебурзького права?
2. Окресліть шляхи поширення магдебурзького права на терени України.
3. Які питання входили до компетенції ради та лави?
4. Що таке юридики? В яких сферах конкурували між собою жителі різних юридиків?
5. Яке значення мало запровадження Магдебурзького права в Україні?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши: [Пер. с польского]. – М., 1980.

Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. – Т. 3-4. – К., 1993.

Енциклопедія українознавства / Під ред. В.Кубійовича. – Т.3. – Львів, 1992.

Сас П.М. Феодальные города Украины в конце XV – 60-х гг. XVI в. – К., 1989.

Шабульдо Ф.М. Земли Юго-Западной Руси в составе Великого княжества Литовского. – К., 1987.

Швидько Г.К., Романов В.С. Державне управління і самоврядування в Україні: Іст. нарис. – Ч.1. – К., 1997.

ДЖЕРЕЛА**ПРИВИЛЕЙ КОРОЛЯ ВОЛОДИСЛАВА IV НА УТРИМАННЯ
ВІЙТУ**

Владиславъ четвертій, Божією Милостію король Полскій, великій князь Литовскій, Рускій, Прускій, Мазовецкій, Жмудскій, Ифлянскій, Смоленскій, Черниговскій, Шведскій, Кготскій, Вандалскій дедичний король.

Ознаймуемо тимъ листомъ нашимъ всемъ обще и каждому зособна, кому тое ведать надлежить, что мы преложеніе маючи тяжести, трудности уряду войтовского въ месте нашемъ Киеве, даби въ томъ способной и вигодной през особи на нему будучіе отправоваемъ былъ, назначаемо и даемо имъ вечними часи пятсотъ золотихъ полскихъ юргелту дорочного съ провентовъ ратуша киевского, которій юркгелтъ бурмистру и райци места тамъ того славетному Андрею Ходици, войтови Тевгерешнему, поки на томъ уряде жити будетъ, а по смерти его инымъ войтамъ, на тотъ урядъ наступающимъ, на кождій рокъ зуполно отдавати мають; и повинни суть войты теж съ тоей суммы слугу себе присяглого ховати, и оному платити мають, що въ рахункахъ причинено, лечби межі иншими расходами на потреби места того, за квитомъ войтовскнмъ, отъ насъ чрезъ комисаровъ зуполно веегда приято бити маеть. На що, для певнейшой вери, рукою нашою подписуемося и печать коронную притиснути розказалисмо. Данъ въ Варшаве дня 30 м-ца марта року Господня 1645, пановання королевствъ нашихъ Полского 12, а Шведского 13 року.

У подлинного привилею подпись руки таковій.

Владиславъ король.

Томашъ Венскій, секретар
Королевского Величества
рукою власною.

* * *

**ПОДТВЕРДИТЕЛЬНАЯ ГРАМОТА ПОЛЬСКОГО КРОЛЯ
СИГИЗМУНДА I НА МАГДЕБУРГСКОЕ ПРАВО, ДАРОВАННОЕ
ГОРОДУ КІЕВУ... 1514, МАРТА 29.**

Также духовнымъ какъ бискупу, такъ митрополиту и всимъ

духовнымъ въ Кіеве, мають сполна глагъ давати, што будуть здавна даивали, бо мы господарь въ тось не вступаемъ. А важное въ Кіеве они мають давати, а вага иамъ и важное маеть быти на насъ давано по-старому; также и серебщизну какъ и иншіи места наши мають намъ платити. Тежъ маюгъ они сторожю мети въ поли отъ Татаръ кожного часу подле давного обычая тамъ, где передъ тымъ. стерегивали; и тежъ коли бы было потреба, колко разовъ до року съ нами або зъ нашими поддаными потегнути въ погоню за Татары, они мають конне а збройн каждый своею головою подле своего статку такъ какъ на войну слушать безъ каждого умешканя и ослушаня, какъ мы имъ або врядникъ нашъ расскажетъ тягнути. Также на замку нашемъ Кіевскомъ мають они въ ночи стеречи и кликати подле стародавного обычая. Къ тому тежъ для вспоможеня места нашего мають они на каждый годъ дваи ярмарки мети; пръвый о Трехъ кролехъ олижъ до актавы, а другій на Маткн Божьи рожство также до актавы.

А тое право Маитборское мають въ всемъ дръжати и въ немъ ся справовати потому, какъ и место наше Виленское держить и въ немъ ся справуетъ, и тыи вси мененныи речи, которое есмо имъ месту нашему дали и которыхъ тежъ речей есмо имъ вызволили, то все не мной, але такъ какъ въ томто листе нашомъ выписано, подтверждаемъ симъ нашимъ листомъ вечно и на веки непорушно и напотомъ будучимъ мещаномъ Кіевскимъ. А на твердость тыхъ всихъ вышеписанныхъ речей и печать нашу казали есмо привести къ сему нашему листу.

Псань.у Вилни, лета Божего тысяча пятсотъ четвертогоиадцать, месяца мар. 29 день, индиктъ 2.

При т. были: воев. Вил. пн. Мик. Мик. Ради. воев. Тр. мар. двр. пн. Григ. Стн. Ост. пн. Тр. стр. Жом. пн. Стн. Янв. воев. Кіев. пн. Юр. Мик. Ради. воев. Смол. пн. Юр. Глеб. воев. Полоц. стр. Бел. пн. Ол. Мар. Кгаштоить.

* * *

КОРОЛЕВСКАЯ ГРАМОТА КІЕВСКИМЪ МЕЩАНАМ НА ПРАВО ИЗБРАНІЯ СЕБЕ ВОЙТА. 1570, МАЯ 28.

Жикгимонтъ-Августъ, Божьею милостью король Польскій, великій князь Литовскій, Рускій, Прускій, Жомоитский, Мазовецкій и иныхъ. Ознаймуемъ тымъ листомъ нашимъ, ниненимъ и напотомъ

будучимъ, кому того ведати або слышати належи. Ижъ мещане места нашего Кіевскаго, постановившиися облично передъ нами госаодаремъ, преложили передъ нами: ижъ што водлугъ стародавнего звычаю за продковъ нашнхъ, славное памети светое, королей Польскихъ и великихъ князей ихъ ласкаве ся прихиливши, тое место наше Кіевское и всихъ мещанъ тамошнихъ Кіевскихъ, на тотъ часъ будучихъ и напотомъ пришлыхъ, способу веры Латинское, Греческое и Ормянское наследовцомъ, зъ особое ласки и щодробливости наше королевское, при той пререченой вольности ихъ зоставуемы, заховываемы, позволямы, привлащамы и даемы на веки, такъ, ижъ тые мещане наши Кіевскіе, водлугъ стародавнего звычаю и вольности своей, мають и будутъ мети таковую моць и вольность нинейшего часу и напотомъ пришлого сами межи собою съ посродку себе мещанъ Кіевскихъ, которые подъ правомъ Майдеборскимъ сядять, водлугъ воли и подобанья своего, войта себе обрати мають; вшакъ же подъ тымъ способодмъ, ижъ они обравши Литовскихъ, и тежъ за щастливого панованья нашего таковую вольность мели, сами межи собою с'ь посродку себе мещанъ Кіевскихъ войта себе обирали, который за обираньемъ ихъ а подтверженьемъ нашимъ завжды въ томъ месте нашемъ Кіевскомъ будучи, водлугъ права ихъ Майдеборскаго, наданого имъ съ продковъ нашихъ и зъ ласки наше имъ потвержоного, ими мещаны Кіевскими справоваль, судиль и рядиль; на што показывали передъ нами листы наши господарскіе съ подписаньемъ руки наше господарское, которыми листы нашими, за обираньемъ и ознайменьемъ а прозбою ихъ, войтове имъ отъ васъ были потверживаны; и хотечи они зостати при таковой волности своей и на потомные часы, просили насъ покорне, абыхмо имъ въ томъ ласку и прихилность нашу господарскую показали, а при той вольности, которое они зъ давныхъ часовъ за продковъ нашихъ и тежъ за щастливого панованья нашего уживали, зъ ласки наше королевское, зоставили и заховали. Мы тогды видечи быть того речъ слушную, звлаща бачачи то, ижъ они тое вольности такъ за продковъ нашихъ, яко за щастливого панованья нашего, во вживанью были, прозбе людей добрыхъ, годныхъ, чотырохъ особъ на тотъ урядъ войтовскій, намъ господару ихъ оповедати и зъ нихъ одного годность черезъ листъ свой залецыть мають, а мы, зъ ласки наше господарское, зъ оныхъ чотырохъ одного человека того, которого они намъ черезъ листъ, свой годность залецатт, и за нвмт. про-сити будутъ, того имъ за войта листомъ нашимъ потвердити маемъ; што все тымъ нинейшимъ привильемъ нашимъ тому месту

нашому Київському и всимъ мещаномъ тамошнимъ Київскимъ права ихъ Майдоборского, яко вышей описано, умоцняемъ и подтверждаемъ на вечные часы, до которого на свидетельство и добрую ведомость псчать нашу коронную привесити есьмо рассказали. Дано у Варшаве, на сойме великомъ корунном Варшавскомъ, дня двадцать осмого мая, року Божого Нароженья тысячного пятьсотного семдесятого. Дано черезъ руки и справу велможного Валентого Дебинского, зъ Дебянь, канцлера великого короны Польское. — Sigismundus Augustus rex.

(Из Литовской Метрики
(Волын. Зап. кн. 305, л. 13-14)).

2. 3. ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ЧАСИ КОЗАЧЧИНИ (ДРУГА ПОЛОВИНА XVII – XVIII СТ.)

Самобутньою сторінкою ввійшло в історію *військово-адміністративне самоврядування і полково-сотенний устрій*, які існували на Україні з другої половини XVII до другої половини XVIII ст. Поява цього інституту пов'язана із заснуванням Запорізької Січі та реєстрового козацтва. На більшій території України полково-сотенний устрій був встановлений після перемоги у Визвольній війні 1648-1654 рр.

Взагалі, полковий поділ з'явився в двадцяті роки XVII століття. Але тоді він лише позначав територію, на якій дислокувався козацький реєстровий полк і яка мусила утримувати цей полк за свої кошти. Проте, починаючи з літа 1648 р. полки та сотні як територіальні одиниці включають вже все населення, що мешкало в їх межах, і на нього розповсюджується влада полкових і сотенних урядів. Відповідно до Зборівського договору територія вільної Наддніпрянської України обіймала три воєводства – Київське, Брацлавське та Чернігівське, які поділялися на 17 полків та 272 сотні.

На чолі кожного полку стояв *полковник*, в руках якого зосереджувалися функції військового командувача, місцевого адміністратора й судді. Йому допомагала полкова старшина (обозний, суддя, писар, осавул, хорунжий). Побіч полковника в XVII ст. існувала *полкова рада*, яка мала відносно велику владу. При необхідності вона могла перешкодити свавілля полковника і навіть усунути його з посади. Рада в ряді випадків мала функцію обрання полковника і вирішувала найважливіші справи щодо козацтва даного полку. (У XVIII ст. вже частіше фігурує *полкова старшинська рада*. Пізніше організовуються *полкові*

канцелярії як сталі адміністративні органи з колегіальним складом свого «присутствія»).

Кожну сотню очолював *сотник*, який у вузьких межах своєї території повторював функції полковника. Помічниками його були сотенні писар, осавул і отаман. *Сотенна козацька рада* в XVIII ст. обирала сотника і розглядала найважливіші справи певної сотні.

Незважаючи на новостворений полково-сотенний поділ, український уряд не пішов на руйнування традиційного міського самоврядування. Українське населення міст прагнуло участі в місцевому самоврядуванні, і після битви козаків з польським військом під Зборовом укладений між Б.Хмельницьким і поляками мирний договір, затверджений сеймом наприкінці 1649 р., передбачав право православних міщан займати муніципальні уряди.

Під час підготовки Переяславських статей «одночасно з козацьким посольством прибула до Москви делегація переяславських міщан просити підтвердження своїх привілеїв на Магдебурзьке право». Напевне, в результаті цих клопотань до Статей Богдана Хмельницького була включена і така: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими козацького величества правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А по тому, що воєвода царського величества, приїхавши, почав би прав їх ламати і якісь устами заводити, і та було б (українцям) прикро; а як будуть старшими місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами.

Ще до сеї статті царське величество пожалував – велів бути по їх прошенню. Мають по містах бути урядниками війти, бурмистри, райці, лавники, і доходи всякі грошові і хлібні збирати на царське величество і віддавати до государевого скарбу...»

На початковому етапі (після приєднання в 1654 р. України до Росії) Україна отримала запевнення від російського царя про непорушність своїх прав на місцеве самоврядування. Царські воєводи, які прибули в українські міста, на відміну від своїх повноважень у центральних районах Росії, не мали права втручатися в справи громад. У 1665 р. царським указом містам України були надані грамоти на Магдебурзьке право. В цей період деякі міста вперше отримали Магдебурзьке право. Так, у 1752 р. гетьман К.Розумовський надав його Полтаві. З'явилися перші переклади Магдебурзького права. Після 1654 р. вїїт в Україні обов'язково обирався з числа членів міської громади і затверджувався

гетьманом, а згодом – генеральною військовою канцелярією. Війт Києва затверджувався царем.

За полкового устрою з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі Магдебурзького права, підтверджене царськими грамотами. Ці міста дістали в свою власність значні земельні володіння: поля, сінокоси й ліси. Мито з привозного краму, з ремісників, з заїжджих дворів та лазень, з млинів, броварів, цегельень, т. зв. «мостове», «вагове», «комірне» йшло на утримання органів міського самоврядування. Війта по-старому обирало все населення міста. Суд залишався в руках війта і лавників.

«Козацька адміністрація виявляла постійну тенденцію втручатися в справи міського самоврядування, – зазначав історик Дмитро Дорошенко. – Але міське життя в козацькій державі могло розвиватися в рамках свого магдебурзького устрою. Саме Магдебурзьке право, в свою чергу, в сфері юридичних понять і судового устрою впливало на життя козацької верстви. На зразок міст з магдебурзьким правом організувалися взагалі всі міста на Лівобережній Україні. Управа в них складалася з *ратуші*, на чолі якої стояв *городовий отаман*, але ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади краю».

У період наступу царату Росії в Україні в другій половині XVII-XVIII ст. на місцях почала правити *рада генеральної старшини*. В системі органів місцевого самоврядування вона займала провідне місце як орган управління найбільших українських феодалів землевласників.

Важливе місце в роботі ради генеральної старшини займав розгляд земельних справ, питань поточного військового та адміністративного управління. *Рада генеральної старшини* могла розглядати будь-які питання, що торкалися інтересів пануючих прошарків населення.

Органи української феодальної державності діяли в складі Росії понад 100 років. Весь цей час проходив процес уніфікації суспільного життя Росії та України. Так після смерті гетьмана І.Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується так звана *комендантська система*, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. Магдебурзьке право поступово витісняється, та робляться спроби врятувати самобутні традиції. Ряд положень Магдебурзького права були використані при розробці за дорученням гетьмана Данило Апостола закону під назвою «Право по которому судится малороссийский народ». У 1744 р. цей документ був поданий до сенату Росії на затвердження, але так і залишився не прийнятим.

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. «Жаловальной 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.

Офіційно Магдебурзьке право в Україні скасовано в 1831 р. (у Києві – указом царя Миколи I від 21 грудня 1834 р.). Сьогодні на згадку про ці часи в столиці залишився тільки пам'ятник Магдебурзькому праву, побудований городянами у 1802-1808 рр.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Які українські міста протягом XVII-XVIII ст. користувалися Магдебурзьким правом?
2. Якими були повноваження магістратів, міських урядників?
3. Чому і за що точилася боротьба між козацькими та міськими органами влади у містах України XVII-XVIII ст.?
4. Розкажіть, як відбувалася боротьба навколо Магдебурзького права у XVIII ст.
5. Які факти свідчать про наступ московського уряду на демократичні традиції України?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

- Голобуцкий В. Запорожское казачество. – К., 1957.
- Грушевський М.С. Ілюстрована історія України-Руси: Репр. – К., 1990.
- Гуржій О.І., Чухліб Т.В. Україна крізь віки: В 15 т. / НАН України; Інститут археології / В.А. Смолій (ред.). – К., 1998. – Т.8: Гетьманська Україна.
- Доба Богдана Хмельницького (До 400-річчя від дня народження великого гетьмана): Зб. наук. пр. / НАН України; Інститут історії України / В.А. Смолій (відп. ред.). – К., 1995.
- Історія України: нове бачення: В 2 т. / Під ред В.А.Смолія – К.: Вид-во УАДУ, 1995.
- Компан О.С. Міста України в другій половині XVII ст. – К., 1963.

Смолій В.О., Степанков В.С. Богдан Хмельницький (соціально-політичний портрет). – К., 1993.

Субтельний О. Україна: історія. – К., 1991.

Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків: У 3 т. – К., 1990-1991.

ДЖЕРЕЛА

КОНСТИТУЦІЯ ПИЛИПА ОРЛИКА (1710 р.)

(витяги)

... Тому ми – генеральна старшина кошовий отаман і все Військо Запорозьке склали угоду і затвердили з найяснішим гетьманом у ході виборів його ясновельможності закон, який повинен мати вічну силу у Війську Запорозькому:

чільними радниками у нашій Вітчизні мають бути генеральні старшини з огляду на важливість їхніх посад, а також через те, що вони постійно перебувають при боці гетьмана;

після них у звичлому порядку ті ж права народних радників нехай мають городові полковники;

крім того, з кожного полку необхідно вибрати зі згоди гетьмана до Генеральної ради як генеральних радників по одному визначному вислуженцю із людей розважливих і заслужених.

З тими генеральними старшинами, полковниками і генеральними радниками повинен теперішній ясновельможний гетьман, а також його наступники радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи і немає права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення ними.

Тому-то тепер, на виборах гетьмана, призначаються одностайною ухвалою три сесії Генеральної ради, які повинні кожного року проводитися у гетьманській резиденції: перша – на Різдво Христове, друга – на Великдень і третя – на празник Покрови Пресвятої Богородиці. На ті сесії повинні прибути не лише полковники зі своєю старшиною і сотниками, не лише генеральні радники з усіх полків, але також посли від Війська Запорозького Низового для участі і дораджування; по одержанні універсалу від гетьмана вони зобов'язані бути присутніми і прибути точно у визначений час. І коли ясновельможний гетьман запропонує якісь питання для спільного розгляду, то всі вони повинні

чесно й щиро, не дбаючи про жодний зиск – свій власний чи інших осіб, – відкинувши лихі заздрощі і мстиві намисли, давати слушні поради в такий спосіб, щоб не заподіяти тим ані урази честі гетьмана, ані шкоди справам Вітчизни, – нехай обминуть її лихо і згуба!

Якщо ж поза тими згаданими сесіями Генеральної ради, що для них визначено спеціальні терміни, траплятимуться якісь справи, котрі треба невідкладно розглянути, вирішити і залагодити, то ясновельможний гетьман може вжити всієї повноти влади і впливу для владнання і попровадження таких справ з відома генеральної старшини... А щоб постало щире обопільне довір'я поміж гетьманом і генеральною старшиною, полковниками і генеральними радниками, необхідне для проведення таємних і публічних нарад, то кожен з них повинен, перш ніж приступити до виконання обов'язків своєї посади, особисто присягнути на вірність Вітчизні, на щире відданість гетьманові, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади схваленою публічно присягою відповідної форми.

... Крім того, кожен генеральний радник у своєму полку, де буде обраний публічним голосуванням до Генеральної ради, владен разом з городовим полковником достерігати справедливого ладу, брати участь в управлінні, кермуючи з допомогою загальних порад, а також повинен приглядатися і рішуче виступати проти кривд і утисків посполитому люду.

... генеральний підскарбій повинен обиратися як підручний гетьмана і бути там присутнім, де постійно перебуватиме гетьманська резиденція. Крім того, у кожному полку необхідно обрати загальною ухвалою полковника і старшини обох станів – козаків і посполитих – по два підскарбії, теж заприсяжених, з визначніших маєтних людей. Вони повинні відати полковими і цивільними прибутками і посполитими податками, заопікуватися ними і видатками та щороку звітуватись про свою діяльність.

До обов'язків отих полкових підскарбіїв, підлеглих безпосередньо генеральному підскарбієві, входить нагляд у їхніх полках за належними до військової скарбниці прибутками, збір їх і передання до рук генерального підскарбія.

... Військові і посполиті урядовці, а надто полковники, неодмінно мають обиратися на виборах свободним голосуванням і волевиявленням, а по виборах затверджуватися владою гетьмана, проте вибори таких урядовців повинні проводитися виключно зі згоди гетьмана.

... Стольне місто Русі – Київ – та інші міста України нехай непо-рушне і недоторкане зберігають всі свої права і привілеї, слушно їм на-дані. Гідністю цих виборчих зборів постановлено і доручено ствердити у свій час гетьманською владою.

... по визволенні нашої Вітчизни з московського ярма, коли у ній нарешті запанує мир по нинішнім лихолітті, найясніший гетьман пови-нен у всіх підвладних йому містах запровадити такий лад, щоб народ не пригнічувався недоречними повинностями в міру поліпшення ста-ну держави. Для того у громаді кожного міста треба обрати і привести до присяги підскарбія, підлеглого полковому підскарбію, який би мав під своєю орудою і опікою усі військові прибутки і видатки і правдиво вносив їх у облікові книги. Якщо по щорічному обрахунку тих видатків буде поміченим у боргах і незаконних розтратах, – то їх слід відшкоду-вати з власних коштів того підскарбія, щоб повернути місту.

(Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К.: Т-во «Знання», 1993. – С. 25-37)

* * *

УНІВЕРСАЛ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ
ІВАНА СКИНДЕРА ЧЕРНІГІВСЬКИМ ВІЙТОМ
1649, листопада 8 (18). Київ.

Богданъ Хмелкицкий, гетманъ зъ Войскомъ его кор[олевской] мыл[остн] Запорозкимъ.

Всем воец и каждому зособна, коиу о том ведати належит, ме-новнте паном полковником, сотником, атаманом, асавулом и всим козакомъ Войска его кор[олевской] мил[ости] Запорозкого и висланьш нашим, также месчаном чернеговским и селяном, чинши ведою симъ листом нашим, іжъ постере-гаючн всюди, абы порадо́к был и справед-ливост свягая многожилас, прото за обранем всего посполства места Чернегова подлуг першого листу нашого, им даного, Иоанна Скинде-ра за войта и дозорцу места и волости, ведлуг права майдебурзкого, месчаном чсрниговским служачого, теди и мы, угледевшн и маючи залеценъе и поцтивые поступки помененного Иоанна Скинндера, яко чоловіка годного и на то способного, повагою нашою гетманскою за войта и дозорцу места его кор[олевской] мил[ости] Чернигова поста-нолляемо и ствержаемо его, которого уряду мает заживати и держати

аж до живота, яко право тое звнчай свой маєт, же войти доживотние упривилованые, о чемъ далшую конфирмацею от его кор[олевской] милости за *сим* листом наших одержит. А тепер за сим уневерсалом нашим моцень есть вишменований войтъ местом радети и правити и волосчанами здавна до места належачими, то ест Слабиномъ, Рудкою, Седнесчиною и иншими, и их судити, порадки вынайдовати, которого мають слухати и поважати, такъ месчане, яко и волосчане менование. и во всем прилежние мають бити на складку, в чем потреба. И товариство наше, полковник и сотник и вси козаки, мають шановатн, яко намесннка нашого, н ни в чом перешкоди не чинити. Особливо варуемо, хто би який бил бунтовникъ, тамъ же зараз мають карати, не отсилаючи до нас, а до преречоного войта нашого и намесника нихто справи не маєт мети ни в чом, толко ми сами. Взглядом которого уряду тому жъ войту для обийстя его зъ ласки наше гетманское даемо млинок Лопатинский и Застрнженский и его власний Кувечицкий, а на мескую потребу перевоз и озера и в дозоръ млини подаемо, до места належачие. Котороиу то листу нашому абы нихто не был спречный, и овшемъ у каждого абы был цале и непорушне держанъ, подъ каранемъ срокгимъ войсковимъ, што кождий спречный, за данем намъ ведомости, яко кгвалтовникъ листовъ наших гетманскнхъ, будсть срокго покаранъ.

Писанъ у Києве, дня осмого месяца новемврия, року 1649.

Богданъ Хмельницкий, рука власна.

2. 4. САМОВРЯДНІ ТРАДИЦІЇ ЗАПОРІЗЬКОЇ СІЧІ

Запорізька Січ як особлива козацька демократична республіка мала цілу низку елементів державності: окреслена територія володінь. Військо для охорони кордонів, апарат влади й адміністративного управління, організація господарського життя, міжнародні зносини і т.д.

Запорізька Січ мала два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні Запорізьке військо поділялося на 38 *курень*, назви яких мали походження або від засновників-отаманів, або від міст-метрополій звідки прийшли на Січ козаки (Іркліївський, Каневський, Батуринський, Васюринський, тощо).

Термін «*курінь*» означав і самостійний військовий підрозділ (хоча в бою не був окремою тактичною одиницею). Козаки куреня не обов'язково жили на Січі, вони перебували і в слободах, селах, зимівниках. Більшість козаків у мирний час проживали за межами січового

укріплення, займаючись господарством. Тобто у мирний час курінь був адміністративною одиницею. Він же був і господарською організацією, якій січова влада наділяла частину запорізьких угідь для спільного здобування продуктів (меду, воску, риби, дичини, випасу худоби, тощо) та їхнього спільного споживання.

Нижчою адміністративно-територіальною одиницею була *паланка*, котрих спочатку було п'ять, а потім, з розширенням запорізьких володінь, – вісім (Бугогардівська, Інгульська, Кодацька, Самарська, Орільська, Протовчанська, Кальміуська, Прогноїнська). Паланкою називалося також і центральне поселення округу, де знаходилося паланкове управління та невеликий гарнізон.

Вищим органом влади Запорізької Січі була *січова рада*, котра збиралася регулярно, як правило двічі на рік, для обрання уряду – кошової, паланкової, курінної старшини, а також для розподілу угідь між куренями. Вибори були загальними і прямими. Збори всього запорізького козацтва проводилися на січовому майдані біля церкви. Січова рада являла собою орган прямого народоправства козаків, що, проте, мав серйозні вади, оскільки в загальному шумі та гаморі неможливо було обговорювати питання, виявляти кількість прихильників якоїсь думки, уникати впливу емоцій.

До компетенції ради належали питання січового законодавства, управління і суду, міжнародних відносин, війни і миру, обрання кошового отамана та січової старшини, розпорядження земельними угіддями. Існували ще *ради куренів* («сходки»), котрі збирались за необхідністю для вирішення справ, що стосувалися даного куреня.

Виконавча влада на Січі належала *кошовому отаману*, який обирався щорічно на загальній січовій раді. Він зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову і судову владу.

Кошовий отаман був найголовнішим у складі військової старшини, до якої ще належали *військовий суддя, військовий писар, військовий осавул, військовий обозний* і *курінні отамани*, які також обиралися на січовій раді.

В цілому військова старшина, в руках якої перебували адміністративні судові, воєнні і навіть духовні (церква була підпорядкована світській владі) справи, на Запоріжжі не складала окремого привілейованого стану в силу своєї виборності й підзвітності *січовій раді*. Так, наприклад, лише найбільш шановні козаки лицарі-звитяжці, такі як Іван Сірко чи Петро Калнишевський, обиралися на посаду кошового отамана по кілька років підряд або з перервами.

Нижчу ланку адміністрації Запорізької Січі складали виборні *військові служителі*: *довбиш* (допомагав осавулові, ударами в литаври збирав козаків на раду, інспектував стан козацької готовності до походу), *пушкар* (зберігав зброю, командував гарматами, навчав козаків артилерійській справі), *тлумач* (перекладач, очолював розвідку і контррозвідку, входив до складу посольств), *кантаржій* (охоронець військових терезів і мірок, збірщик податків на користь війська з привезених у Січ на продаж товарів), чотири *шафарі* (збирали податки на користь війська за межами Січі), *старші і молодші канцеляристи* (кількість їх досягала 20-ти чоловік), два *отамани січової школи* (обрані школярами, вони зберігали шкільну казну, турбувалися про харчування і умови життя дітей).

До військових служителів належали також: *булавничий* (зберігав булаву кошового отамана), *бунчужний* (оберігав військові бунчуки), *хорунжий* (оберігав і носив військовий прапор), *чауш* (посланець з особливих доручень).

Найнижчими на Січі були чини *громадського отамана* (слідкував за порядком серед посполства в слободі) та *військового табунищика* (пастуха-чабана).

За січовою старшиною за рангом ішла *похідна* та *паланкова старшина*. *Похідну старшину* складали полковник (*сердюк*), осавул і писар, котрі виконували свої функції не лише в час походів, а й на сторожових постах. *Паланкову старшину* складали полковник, осавул, писар, підосавул, підписар і хорунжий («три пани і три підпанки»). Їх обирали щорічно на раді в паланці з числа заслужених людей. Влада паланкового полковника була дуже високою, вона поширювалася не лише на козаків і посполитих паланок, але й на тих, хто проїжджав по території паланки.

Козацьке самоврядування в Січі й на паланках складалося протягом тривалого часу і мало всі ознаки демократичної республіки. Однак не слід ідеалізувати запорізький адміністративно-політичний уряд, бо заможні козаки прагнули утримати у своїх руках різні посади; військова старшина намагалася підмінити загальні січові ради на ради старшини, де й вирішувати важливі справи; напередодні щорічних виборів старшина прагнула попередньо визначити їх результати, впливаючи на рядових козаків різними засобами. Все це приводило до загострення відносин між старшиною і рядовим козацтвом. Але, приймаючи до уваги всі ці обставини, слід, однак, визнати, що такого ступеню розвитку

демократизму і свободи, як на Запорізькій Січі, на той час не було в інших країнах.

Не випадково організація управління й суду на Запорізькій Січі були широко використані у розбудову козацької держави в Україні.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що ви знаєте про козацьке самоврядування в Січі?
2. Яку роль у житті запорізької Січі відігравала січова козацька старшина?
3. Яке значення мали організація управління і суду в Запорізькій Січі у розбудові української козацької держави?
4. Рекомендована література
5. Голобуцкий В.А. Запорожское казачество. – К., 1957.
6. Історія українського війська: В 2 т. – Львів, 1996.
7. Мицик Ю.А., Плохій С.М., Стороженко І.С. Як козаки воювали. – Дніпропетровськ, 1990.
8. Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея. – К., 1997.
9. Шевчук В. Козацька держава. – К., 1995.
10. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків: У 3 т. – Львів, 1990-1991.

ДЖЕРЕЛА

Склавшись у ціле військо «самі по собі», запорізькі козаки так само «за своїми міркуваннями й завели в себе власні порядки». «Вони вважають, що ніякі державні установи їм не потрібні, а виконують щось лише тоді, коли їх заохочують до того ласкою, хоча б і високі чини», зрештою слід сказати, що вони ніколи «не забувають зважати й на обставини політичні й за ними себе вимірювати, коли їм сміливіше говорити про своє товариство й відстоювати його перед самодержавною владою і знають, коли їм щось розпочинати»; взагалі «рід їхній, зокрема керівники цієї секти (!), вельми хитрий, проникливий і обережний щодо своїх інтересів, пов'язаних з тією свободою, яка дозволяє їм не звітуватися ні перед ким; вони всіляко дбають, аби вона не підпала під закони їхньої вітчизни і не зашкодила їхній необмеженій владі». В основі запорізького світогляду лежала громада, мир, товариство. Це товариство було таким самим «народоправ'ям» на півдні Росії, але

на вищому ступені розвитку, яким було «народоправство» у Пскові й Новгороді, на півночі Русі; що робив вічовий дзвін на півночі, те робили литаври на півдні: своїми звуками вони скликали люд, без різниці у званні й стані, на площу для вирішення найважливіших питань країни, схоже на те, як вирішують у наш час свої справи вільні громадяни швейцарських кантонів чи американських штатів. Зовнішнім виявом цієї громади була рада, військова рада, народне віче. На цій раді могли бути присутніми всі без винятку січові козаки, починаючи від січової старшини й кінчаючи простою «сіромою», або простолюдом, черню. Тут панувала цілковита рівність усіх членів громади: кожен користувався однаковим правом голосу, кожен міг заперечити пропозицію іншого, висунувши натомість свої плани й міркування, але що вже було ухвалене радою, було необхідним і обов'язковим для всіх. Запорізька громада доходила до повного ідеалу, невідомого ні в давні, ні в середні, ні в нові віки; принцип рівності панував тут у всьому: під час загальних зборів, при виборах військової старшини, січовому й паланковому управлінні, у всіх запорізьких школах, у спільній трапезі, при поділі майна й у приватному житті в куренях. Ні знатність роду, ні станове походження, ні перевага віку не мали в Січі жодного значення: лише особисті якості, тобто відвага, досвід, розум, кмітливість, бралися до уваги. Таким чином, у запорізькій громаді губилася будь-яка поодинока особистість, якою б талановитою й показною вона не була. Тут усі справи вирішували спільно: «У нас не одного пана кошового порада до листов бывает, леч всего Войска Запорожскаго единогогласная: що кгда скажем в листу доложити, того а не пан кошовій, а не писарь без езволенія нашего переставити сами собой неповинни». Громадою, товариством вирішували питання миру й розмиру; товариство ділило за лясми усі землі, ліси, угіддя, усі рибні лови, всі соляні місця; товариство обирало й скидало всіх посадових осіб у Січі і в усьому Запоріжжі; товариство карало винних у злочинах і порушеннях; товариство писало всілякі відповіді на укази, грамоти, ордери, послання й листи, які приходили в Січ від різних державних осіб і володарів, що вступали у зносини із запорізькими козаками.

З огляду на цей громадський принцип найвища на Запоріжжі влада, влада кошового отамана, без усього товариства, всієї громади, не могла ні на що зважитися й нічого зробити. Так, коли 1757 року український гетьман граф Кирило Розумовський запитав кошового отамана Григорія Федоріва, чому той відпустив гайдамаків, які до нього при-

ходили, кошовий письмово відповів, що «він, кошовий, гайдамаків забрати й відіслати сам по собі не міг, бо їх, гайдамаків, під присягою прийняли, за згодою всього товариства, а без спільної згоди за їхнім звичаєм він, кошовий, нічого чинити не може». Так само відповідав 1746 року кошовий отаман Василь Григорович Сич корсунському губернаторові в Польщі, котрий скаржився у Січ на злодіїв, які його пограбували: «Курінні отамани, з усіх куренів зібравшись, кошового не послухали й грабіжників не знайшли». Таку саму відповідь дав кошовий Петро Іванович Калнишевський одному російському офіцерові, який забажав числитися серед запорізьких товаришів: оскільки всього Запорізького Війська на той час не було в наявності, то сам кошовий, своєю волею, не міг виконати прохання офіцера. Значення громади, товариства у запорізьких козаків виявлялося навіть зовні: ордери, листи, респонси, які розсилали із Січі в різні місця, закінчувалися підписом: «Отаман кошовий Війська Запорізького з товариством». Так само починався кожен документ: «До нас дійшов лист», «Ми Військо», «За звичаєм нашим на спільній раді нашої всім уголос читали.

(Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. – Львів: Світ, 1993. – Т.1. – С. 120-121)

2.5. СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ЛІКВІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XIX – ПОЧАТОК XX СТ.)

В XIX ст. в Україні розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. В 1838 р. цар Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників. Створювалися *сільські товариства*. В 1861 р. були створені відповідні установи й для всіх інших селян.

Сільське товариство розглядалося одночасно як низова адміністративна й господарська одиниця, яка співпадала з земельною общиною (громадян). У кожному сільському товаристві діяли сільський сход, сільське начальство, призначався сільський писар та інші чиновники. В 1889 р. царським указом для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут *земських начальників*, який існував до лютого 1917 р. Земський начальник призначався з дворян і мав широкі повноваження. Сільські товариства мали свою колективну власність, в першу чергу на землю. Діяв інститут кругової поруки при сплаті податків, який було ліквідовано лише в 1894 р.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. *земська реформа*. В результаті її впровадження в ряді губерній Росії були утворені *земства* – місцеве самоврядування. В Україні реформа була розповсюджена на південні та лівобережні губернії, в яких було створено 6 губернських та більше 60 повітових земських управ. На Правобережжі, тобто в Київській, Волинській і Подільській губерніях, де більшість поміщиків належала до осіб польського походження, частина з яких брала участь у національно-визвольному русі 30-х та 60-х рр. XIX ст., земську реформу було проведено за ініціативою П.Столипіна аж у 1911 р.. Напередодні 1917 р. земські установи діяли у всіх 9 губерніях України.

За законом *земство* складалося з *повітових* і *губернських земських зборів* та виконавчих органів – *повітових* та *губернських управ*. До складу повітових зборів входили *гласні*, які обиралися на три роки зборами виборців по трьох окремих куріях: на з'їзді землевласників повіту, зборах міських власників і волосних сходах селян. Для двох перших курій було встановлено високий майновий ценз. Внаслідок цього більшість обраних гласних складали представники дворянства та поміщиків (біля 70 відсотків). Частка селянства була незначною (10 відсотків). Однак поміщики не були зацікавлені у діяльності земств й тому досить мляво брали участь у балотуванні і виборах гласних. Натомість високу активність демонстрували представники сільської та міської інтелігенції – вчителі, лікарі, землеміри, статистики та залізничні службовці, дрібні орендарі та підприємці, які розглядали свою участь у діяльності земств як справу служінню народу, реальну можливість еволюційним шляхом змінити характер соціально-політичних відносин у країні.

Гласні, яких було обрано на *повітових земських зборах*, утворювали *губернські збори*. *Земські управи* обиралися на повітових та губернських зборах терміном на три роки. В повітових земствах налічувалося від 10 до 96 гласних, у губернських – від 15 до 100.

Гласні давали клятву і здійснювали свої повноваження безоплатно, хоча волосні сходи могли призначити своїм гласним особливу оплату за рахунок волосних зборів. За ухилення від виконання своїх обов'язків на будь-якого гласного могли бути накладені стягнення у вигляді зауваження, грошового штрафу та тимчасового виключення зі складу земських зборів.

Голови та члени управ вважалися такими, що знаходилися на державній службі, і отримували за це визначену винагороду. Для галузе-

вого управління земські зібрання могли обирати *«земських агентів»* й утворювати спеціальні комісії з гласних, а для контролю за діяльністю виконавчих земельних органів обиралися спеціальні *«дільничі опікуни»*. Якщо діяльність в тій чи іншій сфері вимагала спеціальної підготовки чи особливих знань, управи мали право запрошувати найманих працівників – *земських службовців*.

До компетенції земства входило: будівництво й утримання шкіл, лікарень, богоділень, надання агрономічної допомоги, налагодження поштового зв'язку, розподіл державних бюджетних коштів, збір та подання до державних органів статистичних матеріалів, утримання місцевих доріг, забезпечення населення продовольством у випадку голоду.

Самодержавно-бюрократична система всіляко обмежувала функції земства. Цікаво, що відповідно до закону земські функції поділялися на обов'язкові і необов'язкові. До перших відносилося утримання арештантських приміщень та квартир для поліцейських чинів, етапна повинність, облаштування і ремонт доріг, виділення підвід для роз'їздів державних чиновників та утримання суддів. За винятком будівництва доріг, усі ці функції до місцевого господарства відношення не мали. До числа необов'язкових функцій були віднесені: організація народної освіти, створення ветеринарної служби, сприяння сільському господарству і т.п.. В той час як на обов'язкові види діяльності припадало майже 70 відсотків земських витрат, на медицину і народну освіту залишалося лише 13 відсотків. Однак навіть за таких умов земська громадськість досягла вражаючих результатів. Земські школи та лікарні були кращими у системі народної освіти та охорони здоров'я того часу. Наприклад, лише на Полтавщині в 1910 р. число шкіл зросло у порівнянні з 1877 р. з 329 до 1137. За цей же період кількість лікарень в Україні зросла у 8 разів (з 73 до 578).

Багато було зроблено земською громадськістю з вивчення економіки та соціальних відносин на селі, розвитку культури. Земства були своєрідним навчальним полігоном для нової генерації громадських діячів пореформеної доби, через них за півстоліття пройшли тисячі людей, які склали головну базу ліберально-демократичної опозиції самодержавству та провідних політичних партій в Україні напередодні 1917 р..

Так, з видатних українських земських діячів діяли на Полтавщині: Л.Зеленський, М.Шкляревич, Ф.Лизогуб, І.Присецький, О.Оболенський, П.Чижевський, В.Шебет, П.Шимків, Б.Мартос, О.Худолій, І.Данилевський, Г.Данковський; на Чернігівщині – І.Шраг,

Ф.Уманець, П.Дорошенко, М.Савицький, І.Петрункевич, О.Тищинський та ін.

Велике значення для прискорення розвитку міст, пристосування їх до нових вимог часу мала реорганізація системи міського самоврядування. Згідно із законом від 16 червня 1870 р. в містах Росії вводився принцип виборів до *міських дум*. Виборче право надавалося лише власникам нерухомого майна, які сплачували податки, а також мали російське підданство, не мали заборгованості по міським податкам та були у віці не менше 25 років. Жінки були позбавлені виборчого права. Вибори відбувалися по трьох куріях (залежно від майнового стану), кожна з яких обирала третину гласних.

Дума обирала на чотири роки виконавчий орган – *міську управу* та її голову, яких мали затвердити у губернських центрах міністр внутрішніх справ, а в інших містах – губернатори. До компетенції міської управи входили благоустрій міста та його санітарний стан, сприяння розвиткові місцевої промисловості, торгівлі, інші господарські питання. Але умови їхньої діяльності були більш звужені порівняно із земствами. Міські думи безпосередньо підпорядковувалися губернатору і міністру внутрішніх справ, які часто втручалися у їхню діяльність.

Органам міського та сільського самоврядування було заборонено утворювати будь-які спілки, об'єднання декількох земств чи дум, або проводити спільну діяльність. Державна влада жорстко відстоювала принцип вертикального підпорядкування органів урядування.

У цілому реформа 1870 р. дозволила урядові перекласти та громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було перекладено багато справ загальноімперського змісту, що не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів. Міські ж потреби задовольнялися за «залишковим» принципом.

У 1890 р., після вбивства Олександра II, було проведено контрреформу, що значно обмежила можливості земських установ. Губернатор отримав право контролю не тільки за законністю їхніх дій, а й за їх доцільністю. Згодом, у 1892 р., було введено положення про міські думки та обмежено виборні права при їх формуванні.

Та не зважаючи на це, земський рух у Росії залишив глибокий слід своїм лібералізмом, спрямованістю на реформування монархії в конституційну республіку. В 1914 р. були створені Земська спілка і Спілка

міст Росії, які згодом об'єдналися. Вони активно сприяли виконанню військових поставок для російської армії у роки першої світової війни.

Загалом же, на час падіння самодержавства самоврядування в Росії мало досить міцні позиції. Подібно до інших європейських держав у країні повільно, але неухильно розширювалася електоральна база; в демократичні процеси на муніципальному рівні втягувалося все більше людей. Про ефективність діяльності земських і міських органів самоврядування свідчить той факт, що наприкінці XIX ст. витрати на соціальні потреби на душу населення в земських губерніях були вдвічі більші, ніж в тих губерніях, що не мали самоврядування. Діяльність повітових та губернських зібрань, а також міських дум стала важливим етапом утвердження в Росії парламентських начал. Без перебільшення можна сказати, що саме реформа 60-70-х рр. XIX ст. у галузі місцевого самоврядування зумовили появу на початку XX ст. першого в Росії по справжньому представницького органу – Державної Думи. Та в логічний перебіг владно втрутилися дві революції 1917 р.

Земський рух в українських губерніях Російської імперії відповідав демократичним традиціям українців і сприяв формуванню їх республіканської свідомості в умовах самодержавства.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Які факти свідчать про наступ царського уряду на демократичні традиції України?
2. Чому царизм ліквідував магдебурзьке право в Києві?
3. Як ви вважаєте, чому відміна кріпосного права і земська реформа практично співпали в часі?
4. Яку роль відіграло земство у розвитку місцевого самоврядування в Україні?
5. З чим пов'язані зміни в міському самоврядуванні в другій половині XIX ст.? Що нового передбачала земська реформа?
6. Назвіть факти, які свідчать про втручання царської влади у справи міського управління.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Исаев И. История государства и права России: Полн. курс лекций. – М., 1996.

Історія держави і права України: В 2 ч. – К., 1996.

Історія України: нове бачення: В 2 ч. / Під ред. В.Смолія. – К., 1995.

Козюра І. Враховувати досвід земств // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10-12 (8).

Костомаров М. Книги битія українського народу. – Нью-Йорк, 1967.

Російщення України: Наук.-поп. зб. / За ред. Л.Полтави. – К., 1992.

Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування // Пам'ять століть. – К., 1992. – № 2.

ДЖЕРЕЛА

РЕГЛАМЕНТ ИЛИ УСТАВ ГЛАВНАГО МАГИСТРАТА (1721 г., генваря 16) (извлечения)

Глава II. О главных Магистрата делах

По присяжной должности Главного Магистрата: правление состоит в том. 1) Во всех городах порядочной Магистрат учредить. 2) Оной добрыми уставами и ограждениями снабдить. 3) Того смотреть, чтобы было правосудие. 4) Добрую полицию учредить. 5) Купечество и мануфактуры размножать и в лучшее состояние производить.

Глава X. О полицейских делах

Полиция особое свое состояние имеет; а именно: она спешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравовы, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит добрых досмотрителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах, и все явныя нарушения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и в честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых

порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства. Того ради Главному Магистрату в таком благопотребном важном деле со осторожностью поступать, дабы, вместо онаго, какия противныя и вредительныя действия не произошли, или, вместо чаемого исправления, города и граждане в тщетной убыток и разорение не пришли: и для того не надлежит никаких полицейских регламентов прежде издавать и публиковать, пока он об оном с Коллегиями (с которыми о чем надлежит) не снесется, и не посоветует с ними, и по том от Сената или от самага Его Царскаго Величества апробацию (о том) не получит.

Глава XIV. О власти Магистратской

Понеже Магистрат, яко глава и начальство есть всему гражданству, то онаго должность состоит в том, еже судити граждан, содержать в своем смотрении полицию, положенные с них доходы собирать, и отдавать по указам, куда от Камор-Коллегий будет определено, учреждать всю экономию (или домостроительство) города, яко купечество, всякое ремесло, художество и прочее, и чинить о всяких нуждах, и что к гражданской пользе принадлежит, потробоныя предложения до главного Магистрата: того ради (оныя) Магистраты Губернаторам и Воеводам не должны подчинены быть в том, что до градскаго суда и экономии касается, також не надлежит ни гражданскому ни военному начальнику, гражданина к своему суду (в Канцелярию) позывать; но надлежит из такого (мещанина) в Магистрате бить челом, и по гражданским правам у гражданского начальства суда на него искать.

* * *

ГРАМОТА НА ПРАВА И ВЫГОДЫ ГОРОДАМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1785 г., апреля 21) (извлечения)

А. Городовое положение

Город строить по утвержденному плану за подписанием руки Императорскаго Величества.

Городу подтверждаются правильно принадлежащая по Межевой Инструкции, или инако законно, земли, сады, поля, пастьбы, луга, реки, рыбныя ловли, леса, рощи, кустарники, пустыя места, мельницы водяныя или ветренныя; все оныя вообще и каждое порознь ненаруши-

мо иметь, и оным пользоваться мирно и вечно на основании законов, так внутри города, так и вне онаго.

9. Городовому Магистрату иметь книгу с описанием домов, строений, мест и земель городских под нумерами, дабы желающие дать в заем деньги, на заклад дома, или же кто дом, строение, место или землю купить или нанять хочет, с тою книгою справясь, давать деньги мог с надежностью.

10. Мещанские подати, службы и тягости, как личные, так и вещественныя всяк в городе мещанским торгом, ремеслом или промыслом промышляющий, повинен нести наравне с мещанством, разве особою статьею освобожден от оных.

Мещанские промыслы да защищаются правосудием и да подкрепляются порядком благочиния.

Предписывается в городе учредить и иметь школы.

На городской земле по дорогам дозволяется городу построить и содержать и внаем отдать харчевни, корчмы или трактиры.

Мещанам отдается на волю в городе иметь или строить, или чинить для хранения или продажи товаров гостиной двор, или же иметь по домам лавки и анбары для продажи и поклажи товаров.

21. В городе иметь клейменные весы и меры, и с оными поступать по установлениям.

24. Уездным жителям да будет свободно и безопасно свои произростания, рукоделия и товары в город возить, и потребное для них из города вывозить безпрепятственно, и с уездных жителей при привозе произростений, рукоделия и товаров в город, или при вывозе потребного для них из города, не требовать явления, или записания пашпорта в здоровое время.

Б. О городских обывателях. Установление общества градскаго, и о выгодах общества градскаго

29. Городовым обывателям каждого города жалуются дозволение собираться в том городе, и составить общество градское, и пользоваться нижеписанными правами и выгодами.

Городовые обыватели собираются по приказанию и дозволению Генерал-губернатора или Губернатора, как для дозволенных городовым обывателям выборов, так и для выслушивания предложений Генерал-Губернатора, или Губернатора всякия три года в зимнее время.

По городам и посадам Городской Глава, Бургомистры и Ратманы выбираются обществом городским чрез всякие три года по балам; старосты же и Судьи Словеснаго Суда выбираются тем же обществом всякой год по балам.

36. Обществу градскому дозволяется представить Губернатору о своих общественных нуждах и пользах

49. Обществу градскому запрещается избирать для тех должностей, кои, по силе Учреждений, выбором наполняются, мещанина, который в том городе не имеет капитала, с которого проценты, ниже 50 рублей, и который моложе 25 лет.

* * *

ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О КРЕСТЬЯНАХ, ВЫШЕДШИХ
ИЗ КРЕПОСТНОЙ ЗАВИСИМОСТИ
(1861 г., февраля 19)
(извлечения)

Раздел II. Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления

Сельское общественное управление составляют:

1) сельский сход; – и 2) сельский староста.

Сверх того, общества, кои найдут то необходимым, могут иметь: особых сборщиков податей; смотрителей хлебных магазинов, училищ и больниц; лесных и полевых сторожей; сельских писарей, и т.п.

47. «Сельский сход» составляется из крестьян-домохозяев, принадлежащих к составу сельского общества, и, кроме того, из всех назначенных по выбору сельских должностей лиц. Не воспрещается домохозяину, в случае отлучки, болезни и вообще невозможности лично явиться на сход, присылать вместо себя кого-либо из членов своего семейства; с дворов же многотягольных дозволяется присылать на сход двух или более крестьян, если сие согласно с местным обычаем.

51. Ведению сельского схода подлежат:

выборы сельских должностных лиц и назначение выборных на волостной сход;

приговоры об удалении из общества вредных и порочных членов его; временное устранение крестьян от участия в сходах не более, как на три года;

увольнение из общества членов его и прием новых;
назначение опекунов и попечителей; проверка их действий;
разрешение семейных разделов;

дела, относящиеся до общинного пользования мирскою землею, как-то: передел земель, накладка и скидка тягол, окончательный раздел общинных земель на постоянные участки и т.п.;

7) при участковом или подворном (наследственном) пользовании землею, распоряжение участками мирской земли, по какому-либо случаю остающимися праздными или несостоящими в подворном пользовании;

совещания и ходатайства об общественных нуждах, благоустройстве, призрении и обучении грамоте;

принесение, куда следует, жалоб и просьб, по делам общества, чрез особых выборных;

10) назначение сборов на мирские расходы;

11) раскладка всех лежащих на крестьянах казенных податей, земских и мирских денежных сборов, равно как земских и мирских натуральных повинностей, и порядок ведения счетов по означенным подателям и сборам;

учет должностных лиц, сельским обществом избранных и назначение им жалованья или иного за службу вознаграждения;

дела по отбыванию рекрутской повинности, в той степени, в какой они касаются сельского общества;

14) раскладка оброка и издельной повинности по тяглам, по душам, или иным принятым способом, там, где повинности, в пользу помещика, отбываются за круговую порукою целого общества;

принятие мер к предупреждению и взысканию недоимок;

назначение ссуд из запасных сельских магазинов и всякого рода вспомоществований;

дача доверенностей на хождение по делам общественным; – и

все те случаи, когда, по общему закону или по правилам Положений о крестьянах, требуется согласие или разрешение сельского общества.

58. По делам общественным сельский староста исполняет, в пределах ведомства сельского общественного управления, следующие обязанности:

созывает и распускает сельский сход и сохраняет должный на оном порядок;

предлагает на рассмотрение схода все дела, касающиеся нужд и пользы сельского общества;

приводит в исполнение приговоры сельского схода, распоряжения волостного управления и мировых учреждений;

наблюдает за целостью — меж и межевых знаков на землях, в пользовании крестьян находящихся или принадлежащих им в собственность;

наблюдает за исправным содержанием дорог, мостов, гатей, перевозов и пр. на землях, отведенных сельскому обществу в надел или приобретенных крестьянами в собственность;

наблюдает за исправным отбыванием крестьянами податей и всякого рода повинностей как казенных, земских и мирских, так оброка или издельной повинности в пользу помещика, и собирает сии подати и оброки в тех обществах, где не будет особых сборщиков;

понуждает к исполнению условий и договоров крестьян между собою, а равно заключенных с помещиками и посторонними лицами, когда такие договоры не оспариваются самими крестьянами;

надзирает за порядком в училищах, больницах, богодельнях и других общественных заведениях, если они учреждены сельским обществом на свой собственный счет;

наблюдает за своевременным составлением ревизских сказок, и подает оные, куда следует;

по просьбам крестьян о выдаче им установленных билетов и паспортов на отлучки, или об увольнении вовсе из общества, дает волостному старшине надлежащее удостоверение в том, что к увольнению означенных крестьян препятствия нет;

заведывает, в порядке, установленном обществом, мирским хозяйством и мирскими суммами; надзирает за целостью запасного общественного хлеба и за правильным распоряжением оным; — и

12) охраняет от растраты те имущества неисправных плательщиков, коими обеспечивается взыскание недоимки.

* * *

ПОЛОЖЕНИЕ О ГУБЕРНСКИХ И УЕЗДНЫХ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ (1864 г., января 1) (извлечения)

Для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются

губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия коих определяются настоящим Положением.

Дела, подлежащие ведению земских учреждений, в губернии или уезде по принадлежности, суть:

Заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства.

Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства.

Меры обеспечения народного продовольствия.

Заведывание земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей.

Управление делами взаимного земского страхования имущества.

Попечение о развитии местной торговли и промышленности.

Участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах.

Содействие к предупреждению падежей скота, а также по охранению хлебных посевов и других растений от истребления саранчою, сусликами и другими вредными насекомыми и животными.

7. Земские учреждения, в постановлениях и распоряжениях своих, не могут выходить из круга указанных им дел; по сему они не вмешиваются в дела, принадлежащие кругу действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Всякое определение их, в противность сему постановленное, признается недействительным.

9. Начальник губернии имеет право остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам или общим государственным пользам.... Министр Внутренних Дел, со своей стороны, в промежуток между двумя сроками заседаний земского собрания, может остановить постановление, противное законам или государственным пользам, сообщая о том Собранию в первое и назначенное для его заседаний время.

13. Уездные земские учреждения суть: Уездное Земское Собрание и Уездная Земская Управа.

14. Уездное Земское Собрание составляется из Земских Гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами.

17. Не могут участвовать в избирательных съездах: а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или общественному приговору, и г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России

46. Уездная Земская Управа составляется из Председателя и двух членов, избираемых на три года Уездным Земским Собранием из числа участвующих в нем лиц. Собрания могут, если найдут нужным, увеличивать число избираемых членов управы до шести.

48. Избранный Земским Собранием Председатель Уездной Управы (ст. 46) утверждается в этой должности Начальником губернии. В случае отсутствия Председателя место его заступает один из членов Управы, также с утверждения Начальника Губернии.

Губернские земские учреждения суть: Губернское Земское Собрание и Губернская Земская Управа.

Губернское Земское Собрание составляется из Гласных, избираемых Уездными Земскими Собраниями на три года.

53. В Губернском Земском Собрании в тех случаях, когда Государю Императору не угодно будет назначить для председательствования в оном особое лицо, председательствует Губернский Предводитель Дворянства.

56. Губернская Земская Управа состоит из Председателя и шести членов, избираемых на три года Губернским Земским Собранием из своей среды... Избранный Земским Собранием Председатель Губернской Управы утверждается в должности Министром Внутренних Дел. В случае отсутствия Председателя, место его заступает один из членов Управы, также с утверждения Министра Внутренних Дел.

* * *

ГОРОДОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ (1870 г., июня 16) (извлечения)

1. Попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству предоставляется городскому общественному правлению, а надзор за законным сего исполнением – Губернатору, на точном основании правил настоящего Положения.

9. Городское общественное управление, в постановлениях и распоряжениях своих, не может выходить из круга указанных ему дел.

Всякое постановление его, в противность сего состоявшееся, недействительно.

15. Учреждения городского общественного управления суть: 1) городские Избирательные Собрания, 2) Городская Дума и 3) Городская Управа.

16. Городские Избирательные Собрания составляют единственно для избрания гласных Городской Думы, чрез каждые четыре года: время созвания их определяется Думою.

17. Всякий городской обыватель, к какому бы сословию он ни принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он Русский подданный; 2) если ему не менее 25 лет от рождения; 3) если он, при этих условиях, владеет в городских пределах... на праве собственности, недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому, или же, прожив в городе в течение двух лет сряду пред производством выборов хотя бы и с временными отлучками, уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого, или промыслового на мелочный торг, или прикащичьего I разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений... и 4) или на нем не числится недоимок по городским сборам.

21. Разные ведомства, учреждения, общества, компании, товарищества, а равно монастыри и церкви, если владеют в городах недвижимыми имуществами, с коих взимается в пользу города сбор, или уплачивают в пользу города установленные сборы с документов за право торговли и промыслов, пользуются правом голоса на городских выборах чрез своих представителей.

24. Для производства выборов в гласные учреждаются в каждом городе, из обывателей, имеющих право голоса на выборах, три Избирательных Собрания, из коих каждое выбирает одну треть всего числа гласных. Для сего обыватели вносятся в список избирателей в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них в доход города сборов, дающих право голоса на выборах; затем лица, внесенные в означенный список, делятся на три разряда, или собрания, таким образом: к первому разряду причисляются те из показанных в начале списка избиратели, которые, внося высшие размеры сборов, уплачивают вместе одну треть общей суммы сборов, платимых всеми избирателями; ко второму причисляются следующие за ним по списку

избиратели, уплачивающие вместе также треть сборов; к третьему — все остальные избиратели. Составленный, на изложенных основаниях, список, с разделением избирателей на разряды, утверждается Городскою Думою

48. Городская Дума составляется под председательством Городского Головы из гласных, избираемых на четыре года, в числе, соответствующем числу лиц, пользующихся правом голоса на выборах...

70. Городская Управа состоит под председательством Городского Головы.

82. Должности Городского Головы, членов Городской Управы и Городского Секретаря (Секретаря Думы) замещаются по выбору Городской Думы.

88. Число членов Городской Управы из нехристиан не должно превышать одной трети всего ее состава

92. Лица, избранные на должность Городского Головы, а также назначенные для временного замещения сей должности, утверждаются в сих званиях: в губернских городах — Министром Внутренних Дел, а в прочих городах — Губернатором.

(Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗ))

2.6. САМОВРЯДУВАННЯ І РЕВОЛЮЦІЙНА ДОБА (1917 – 1920 РР.)

Звістка про революційні події вже 1 березня досягла Києва по каналах залізничного зв'язку. 4 березня 1917 р. в приміщенні Київської міської Думи було утворено раду об'єднаних громадських організацій, до складу якої увійшли представники від губернської, міської та повітової управ, Земського союзу, Союзу міст, Воєнно-промислового комітету, кооперативів тощо.

Виконавчий комітет цієї ради впродовж перших пореволюційних місяців вважався найвищим органом місцевого самоврядування.

Громадські ради і комітети виникли в усіх українських губерніях. Вони розглядалися як представницькі органи місцевого самоврядування. Панівне становище в них зайняли представники торгівельно-промислових кіл і управлінської бюрократії. Партійний склад комітетів був переважно кадетський.

Виконавчу владу, яка до революції належала губернаторам і повітовим справам, Тимчасовий уряд передав своїм комісарам, якими автоматично ставали голови губернських і повітових земських управ, тобто вибор-

ні особи. Як правило, це були місцеві поміщики. Управлінський апарат в містах зберігся майже без змін. У волостях замість старшин, які користувалися всією повнотою влади, стали діяти виборні виконавчі комітети. До роботи в них Тимчасовий уряд пропонував своїм комісарам «залучати місцевих землевласників і всі інтелігентні сили села».

Після лютневої революції в Росії й утворення Центральної Ради Михайло Грушевський, у виданій в 1917 р. брошурі «Вільна Україна» запропонував на першому етапі побудови незалежної держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів по волостях і містах. Комітети мали формуватися за принципом формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення по мірі розвитку «організації на нових підставах органів міської й земської самоуправи». Тут і надалі ми бачимо прихильність діячів революційної доби до принципів та інститутів місцевого самоврядування, відомих їм з дореволюційних часів. Але як же втілювалися їхні наміри в життя?

Щоб відповісти на це питання проаналізуємо нині широко відомі Універсали Центральної Ради і декларації її виконавчого органу Генерального секретаріату, якими закладалися основи української державності. Так, 1-й Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і тільки ставив питання про її українізацію. В.Винниченко в своїй праці «Відродження нації» з цього приводу писав: «Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якість причини влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам повести широку, дужу організацію та освідомлення народу, а тоді перевибирати адміністрацію».

Практично те ж саме знаходимо й у Декларації Генерального Секретаріату від 10 липня 1917 р.: «Організація і освідомлення є перша, необхідна, найголовніша підвалина дальшого будівництва. А слідуючим щаблем цього будівництва, заснованого на свідомості і організованості, є перебудова місцевої загальнокраєвої адміністративної влади: «сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, городські думи, губернські комісари, словом – вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, стоїть також у тіснім зв'язку з Центральною Радою». А в черговій Декларації Генерального Секретаріату від 12 жовтня 1917 р. зазначається, що «Одним

з головніших завдань своїх Генеральний Секретаріат ставить сприяння розвитку діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою встановлення ладу на Україні».

В 3-му Універсалі Центральної Ради, виданому в листопаді 1917 р., говориться: «Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органом найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку та співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найважливішою основою вільного демократичного життя».

Отже, Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. В той же час чи не у всіх зазначених на багатьох інших документах йдеться фактично про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному уряду. І це загалом можна зрозуміти, оскільки мова йде про формування незалежної держави в умовах воєнної загрози.

Деяку ясність в можливі перспективи, які могло мати місцеве самоврядування в Українській Народній Республіці, вносить її Конституція, ухвалена 29 квітня 1918 р.. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі²*, волості й громади, а їхні відносини з державою повинні були мати такий вигляд: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». Проте в умовах громадянської війни наміри ці не були реалізовані. День 29 квітня 1918 р., коли була ухвалена Конституція УНР, став останнім днем Центральної Ради.

Прийшовши до влади, гетьман Павло Скоропадський розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою. Ним була створена місцева адміністрація, органи якої очолили *старости*. Їм було підпорядковано Державну варту, яка до цього називалася міліцією і підпорядковувалася органам самоврядування.

2 На початку березня 1918 р. Центральна Рада затвердила новий адміністративно-територіальний устрій України, поділивши її на тридцять земель. «При сім розмежуванні, - пояснював позицію Центральної Ради М.Грушевський, - головну роль мусять грати зв'язки економічні й культурні, а особливо шляхи (сполучення, комунікація). Хоч назви цим землям даються історичні, але держатися старих рубежів, коли їх заступили нові, реальні, ніяк не можна. Але треба сказати, що старі групування, що живуть під сими старими, здава-лось би – давно пережитими назвами, часто показуються далеко більш живучими, ніж би хто-небудь міг думати. Се й зрозуміло, коли ці групування склались не капризом дипломатів чи урядовців, а виростали з умов географічних, природних, а умови не змінюються так легко».

6 травня 1918 р. міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб заборонив проведення в Києві з'їзду представників міст. Катеринославська і Одеська міські думи були розпущені. В Києві було створене Управління Столичного Отамана, а в Одесі – Управління міського Отамана. Державний секретар І.Кістяківський у своєму виступі на з'їзді губернських старост заявив, що за досвідом революції «місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знищило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм».

Проте в Заяві гетьманського кабінету вже від 10 травня 1918 р. читаємо: «Господарська і земська самоуправа надто дорогі теперішньому Правительству, в склад котрого увійшли особи з довгою минулою господарською діяльністю на полі місцевого життя... Одначе досвід останнього часу показав, що правильне поставлення місцевого господарства можливо тільки під умовою притягнення до цієї справи більш підготовлених елементів, для чого потрібно буде, – зберігши загальний демократичний характер земських і міських управ, внести у виборчий закон до цих інструкцій такі зміни, котрі забезпечували б продуману та плідотворну роботу для добра місцевого населення».

Новим Законом про вибори до земства від 5 вересня 1918 р. вводилися вибори за двома куріями залежно від суми сплачуваного земельного податку (роз'яснюючи новий закон, І.Кістяковський – тоді він уже обіймав посаду міністра внутрішніх справ – заявив: «Наша куріальна система приведе до того, що земське життя буде направляти середня курія – хлібороби, елемент досить культурний і виключно національний»).

Вже під кінець існування гетьманської держави з ініціативи Міністерства внутрішніх справ поновлено інститут «земських начальників» і утворено повітові та губерніяльні ради у сільських справах.

Після ліквідації гетьманщини до влади прийшла Директорія, яка стала правонаступницею Української Народної Республіки. Вона відновила дію багатьох актів Ради, проте її Конституція від 29 квітня 1918 р. так і залишилася музейним експонатом.

У січні 1919 р. Конгрес Трудового Народу України (він мав зіграти роль всеукраїнського парламенту, так само як колись Центральна Рада) у формі декларації ухвалив так звану «тимчасову Конституцію» УНР, в якій пропонувалася модель місцевого самоврядування періоду Директорії: «На підставі всенародного голосування, – йдеться в цьому

документі, – мають бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева влада, в інтересах місцевої оборони належить довіреном правительством народу Української Народної Республіки комісарам, які повинні працювати в контакті і під контролем місцевих трудових рад обраних пропорціонально від селян і робітників»^{3*}.

Щоправда, принаймні в теорії, ідея широкого самоврядування відроджується ще раз – наприкінці 1920 р., коли з'являються два офіційних, альтернативних проекти нової Конституції УНР. Знову бачимо знайому систему громад, волостей, повітів і «вищих над ними одиниць самоврядування», які мали право «в крузі ділання, що їх означає закон, самостійно рішати свої справи». Конституція розмежовувала (починаючи з рівня повітів) компетенції «урядових чиновників» і «чинників самоврядування».

Згідно з цими проектами, які містили навіть спеціальний розділ «Самоврядування», громади, волості, повіти і «вищі одиниці» утворювали так звані «репрезентації». На рівні громад і волостей вибори до них були прямими. У повітах і «вищих одиницях» вони «проводились безпосередньо, через репрезентаційні тіла громад, волостей, містечок і міст». Крім того, великі міста «одержували право на власні статuti».

У проектах Конституції УНР знаходимо ще кілька положень, «автономне право одиниці самоврядування призначати податки і повинності, які необхідні для її урядування», однак слід взяти до уваги, що їх було надруковано вже за кордоном, у Львові в листопаді 1920 р.. Тобто тоді, коли офіційна комісія закінчила роботу над ними, УНР остаточно зійшла з історичної арени.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Якою була політика Тимчасового уряду відносно місцевого самоврядування?
2. Що ви знаєте про розвиток місцевого самоврядування в УНР?
3. Яких змін зазнало місцеве самоврядування за часів гетьмана П.Скоропадського?
4. Як поставилася Директорія до існуючої системи місцевого самоврядування в Україні?

3 Відродження інституту комісарів, від яких відмовилися автори Конституції 29 квітня 1918 р., можна вважати цілком закономірним. Громадянська війна висувала на перший план завдання посилення вертикально впорядкованої влади, якій вже заважала децентралізаційна модель широкого

5. Які здобутки в організації місцевого самоврядування в роки національно-визвольної революції в Україні не втратили свого значення і в наш час?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Копиленко М., Копиленко О. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 3.

Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2.

Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 1.

Малий словник історії України / В.Смолій, С.Кульчицький, О.Майборода та ін. – К., 1997.

Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. – К., 1994.

Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. – 1998. – № 1.

ДЖЕРЕЛА

ТРЕТІЙ УНІВЕРСАЛ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ (витяги)

... Народе український! Ти разом з братніми народами України поставив нас берегти права, здобуті боротьбою, творити лад і будувати все життя на нашій землі. І ми, Українська Центральна Рада, твоєю волею, в ім'я творення ладу в нашій країні, в ім'я рятування всієї Росії, оповіщаємо:

Віднині Україна стає Українською Народньою Республікою.

Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Російська Республіка стала федерацією рівних і вільних народів.

До Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, й нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України.

Маючи силу й власть на рідній землі, ми тою силою й властю станемо на сторожі прав і революції не тільки нашої землі, але й усеї Росії.

Ото ж оповіщаємо:

До території Народньої Української Республіки належать землі, заселені в більшості українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Остаточне визначення границь Української Народньої Республіки, як щодо прилучення частин Курщини, Холмщини, Вороніжчини, так і сумежних губерній і областей, де більшість населення українська, має бути встановлене по згоді зорганізованої волі народів.

... 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.

* * *

ЧЕТВЕРТИЙ УНІВЕРСАЛ У. Ц. РАДИ

Народе України!

Твоєю силою, волею, словом утворилась на Українській Землі вільна Українська Народня Республіка. Здійснилася давня мрія Твоїх батьків, борців за волю й право робочого люду!

Та в трудну годину народилась воля України. Чотири роки жорстокої війни обезсилили наш край і народ. Фабрики не виробляють товарів. Підприємства здержують свою працю, залізні дороги розбиті, гроші падають у ціні. Скількість хліба зменшується. Наступає голод. По краю розмножилися ватаги грабіжників і убийників, особливо, коли з фронту рушило російське військо, творячи криваву різню, безлад і руїну на нашій землі.

З приводу всього того не могли відбутися вибори до Українських Установчих Зборів у визначенім нашим попереднім Універсалом реченці й не могли відбутися ті Збори, визначені на нинішній день, щоб перебрати з наших рук тимчасову найвищу революційну власть над Україною, установити лад у нашій Народній Республіці й зорганізувати нове Правительство.

А тим часом петроградське Правительство Народніх Комісарів виповіло війну Україні, щоб повернути вільну Українську Республіку під

свою власть, і посилає на наші землі свої війська – червону гвардію, большевиків, які граблять хліб у наших селян і без ніякої заплати вивозять його в Росію, не залишаючи навіть зерна, приготовленого на засів, убивають невинних людей і сіють усюди анархію, убийство й злочин.

Ми, Українська Центральна Рада, робили всякі заходи, щоб не допустити до тої братовбивчої війни двох сусідніх народів, але петроградське Правительство не пішло нам назустріч і веде далі криваву боротьбу з нашим народом і Республікою.

Крім того те ж саме петроградське Правительство Народніх Комісарів починає проволікати заключення мира й закликає до нової війни, називаючи її «святою». Знов поллється кров, знов нещасний робочий люд буде мусіти приносити в жертву своє життя.

Ми, Українська Центральна Рада, вибрана з'їздами селян, робітників і салдатів України, в ніякім разі не можемо згодитися на те, ніяких війн піддержувати не будемо, бо український народ бажає мира й мир повинен прийти можливо як найскорше.

Та для того, щоб ні російське Правительство, ні ніяке інше не ставило перешкод Україні в установленню того бажаного мира, для того, щоб повести свій край до ладу, творчої праці, закріплення революції й нашої волі, ми, Українська Центральна Рада, оповіщаємо всім горожанам України:

Віднині Українська Народня Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу.

З усіма сусідніми державами, а саме: Росією, Польщею, Австрією, Румунією, Туреччиною й іншими ми бажаємо жити в згоді й приязни, але ніяка з них не може вмішуватися в життя самостійної Української Республіки.

Власть у ній буде належати тільки до народу України, іменем якого, поки зберуться Українські Установчі Збори, будемо правити ми, Українська Центральна Рада, представництво робочого народу – селян, робітників і салдатів та виконуючий орган, який віднині буде називатися Радою Народніх Міністрів.

І отсе, перш усього, поручаємо Правительству нашої Республіки, Раді Народніх Міністрів, від сього дня вести початі вже мирові переговори з осередніми державами вповні самостійно й довести їх до кінця, не звертаючи уваги на ніякі перешкоди з боку яких небудь інших частей бувшої російської імперії, та встановити згоду, щоб наш край почав своє життя в спокою й мирі.

Щодо так званих большевиків і інших напасників, які розграблюють і руйнують наш край, то поручаємо Правительству Української Народньої Республіки твердо й рішучо взятися за боротьбу з ними, а всіх громадян нашої Республіки закликаємо, щоб вони, не жаліючи свого життя, обороняли добробут і волю нашого народу. Народня Українська Держава повинна бути очищена від насланих з Петрограду наємних наїздників, які порушують права Української Республіки.

Безмірно тяжка війна, почата буржуазними правительствами, вимучила наш народ, винищила наш край, знівечила добробут. Тепер сьому треба покласти край.

Одночасно з тим, коли армія буде демобілізуватися, поручаємо розпустити салдатів, а після затвердження мирових договорів розпустити армію зовсім, на місце постійної армії завести народню міліцію, щоб наше військо служило обороні робочого люду, а не забаганкам пануючих верств.

Знищені війною й демобілізацією місцевости мають бути відбудовані при помочи державного скарбу.

Коли наглі вояки вернуться додому, народні ради – громадські й повітові й городські думи мають бути перевибирані в часі, який буде установлений, щоб і вони мали в них голос. Між тим, щоб установити таку власть, до якої мали-б довірря й яка спіралася-б на всі революційно-демократичні верстви народа, має Правительство додати до помочи місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянких і салдатських депутатів, вибраних із місцевих людей.

В земельних справах комісія, вибрана на останній сесії Центральної Ради, вже виробила закон про передачу землі трудовому народові без викупу, прийнявши за основу скасування власности й соціалізацію землі згідно з нашою постановою на 7 сесії.

Сей закон буде розглянено за кілька днів на повній сесії Центральної Ради й Рада Міністрів уживе всіх способів, щоб передача землі земельними комітетами в руки трудящих відбулася ще з початком весняних робіт.

Ліси, води й усі підземні багатства, як добро українського трудового народу, переходять у розпорядження Народньої Української Республіки.

Війна забрала для себе всі трудові сили нашої країни. Більшість підприємств, фабрик і робітень виробляли тільки те, що було необхідне для війни, й народ зостався зовсім без товарів. Тепер війні кінець.

Всі демократичні свободи, проголошені Третім Універсалом Української Центральної Ради, potwierджується й окремо проголошується: в самостійній Українській Народній Республіці всі народи користуються

правом національно-персональної автономії, яку признано за ними законом 22 січня.

Все перечислене в Універсалі, чого не встигнемо виконати ми, Центральна Рада й наша Рада Міністрів, у найблищі тижні виконають, справдять і до остаточного ладу доведуть Українські Установчі Збори.

Ми поручаємо всім нашим громадянам перевести вибори як найбільш енергійно, підняти всі зусилля, щоб підрахунок голосів був за-кінчений як найскорше, щоб за пару тижнів зібралися наші Установчі Збори, – найвищий господар і управитель нашої землі, й Конституцією нашої незалежної Української Народньої Республіки закріпили свободу, порядок і добробут на добро всього трудового народу її на тепер і на будучі часи. Сей найвищий наш орган має рішити про федеративну зв'язь з народніми республіками колишньої російської імперії. До того ж часу всіх горожан самостійної Української Народньої Республіки закликаємо стояти непохитно на сторожі добутої свободи й прав нашого народу й усіма силами боронити свою долю від усіх ворогів селянсько-робітничої Української Республіки. Українська Центральна Рада. У Києві. 9 (22) січня 1918 р.

* * *

ГРАМОТА ДО ВСЬОГО УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

Громадяне України!

Всім, Вам, козаки і громадяне України, відомі події останнього часу, коли джерелом лилася кров кращих синів України і знову відродившись Українська Держава стояла коло краю загибелі.

Спаслася Вона дякуючи могутньому підтриманню центральних держав, які, вірні своєму слову, продовжують і по цей час боротись за цілісність і спокій України.

При такій піддержці у всіх зродилась надія, що почнеться відбудовання порядку в Державі і економічне життя України ввійде врешті в нормальне русло.

Але надії на це не справдились.

Бувше Українське Правительство не здійснило державного будівництва України, позаяк було зовсім не здатне до цього.

Бешкети й анархія продовжуються на Україні, економічна розруха і безробіття збільшуються і розповсюджуються з кожним днем і врешті для багатішої колись-то України встає грізна мара голоду.

При такому становищі, яке загрожує новою катастрофою Україні, глибоко сколихнуло всі трудові маси населення, які виступили з категоричним домаганням негайно збудувати таку Державну Владу, яка здібна була-б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці.

Як вірний спи України я рішив відкликнутись на цей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади.

Цією грамотою я оголошую себе Гетьманом всієї України.

Управління Україною буде провадитися через посередство призначеного мною Кабінету Міністрів і на остаточному обґрунтуванні нижче долучених до цього законів про тимчасовий державний устрій України.

Центральна і Мала Рада, а також всі земельні комітети з нинішнього дня розпускаються. Всі Міністри і товариші звільняються.

Всі інші урядовці, працюючі в державних інституціях, зістаються на своїх посадах і повинні продовжувати виконання своїх обов'язків.

В найблизчий час буде видано закон установляючий порядок виборів до Українського Сейму.

До цього я буду твердо стояти на сторожі порядку і законности в Українській Державі, буду домагатись негайно виконання всіх державних розпоряджень і буду підтримувати авторитет влади, не спиняючись ні перед якими самими крайніми мірами.

Права приватної власності – як фундамент культури і цивілізації відбудовуються в повній мірі і всі розпорядження бувшого Українського Уряду, а рівно Тимчасового уряду російського відміняються і скасовуються. Відбудовується повна свобода по зробленню купчих по куплі-продажі землі.

Поруч з цим будуть прийняті міри по відчуженню земель по дійсній їх вартості від великих власників, для наділення земельними участками малоземельних хліборобів.

Рівночасно будуть твердо забезпечені права робітничого класу. Особлива увага буде звернена на поліпшення правового становища і умов праці залізничників, котрі при виключно тяжких умовах ні на один час не кидали своєї відповідальної праці.

В області економічній і фінансовій відбудовується повна свобода торга і відчиняється широкий простір приватного підприємства і ініціативи.

Передбачаю всю трудність стоячої персді мною праці і молю Бога дати мені силу, аби гідно виконати те, що я вважаю своїм обов'язком перед рідною Україною в сучасний виключний і критичний для неї час.

Мені далекі і чужі які-б-то не були власні побудження і головною своєю метою я ставлю користь і благо народу і всім дорогої нам України.

В цій свідомості кличу всіх Вас громадян і козаків України – без ріжниць національності і віросповідування – допомогти мені і моїм працівникам і співробітникам в нашому загальному велике відповідальному ділі.

Гетьман Всієї України Павло Скоропадський
Отаман Ради Міністрів М. Устимович .

* * *

Проект Правительственной Комісії по виробленню Конституції
Української Держави

ОСНОВНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ
РЕСПУБЛІКИ
VII. Самоврядування
Артикул 133

Громади, волости, містечка, міста, новітні та вищі одиниці самоврядування користуються з автономії що до вирішення питань про місцеві добра та потреби в межах своєї території, о скільки державна адміністрація, або відповідна більша одиниця самоврядування не прилучила певної справи до свого обсягу ділання.

Окремий закон установить докладно, як прикладається сей принцип у відповідних подробицях, а також визначить засадничі основи що до організації установ в різних ступнях одиниць самоврядувань та встановить обовязковий обсяг ділання.

Кожна одиниця самоврядування має автономне право призначати податки та повинности, що є необхідні для її урядування.

Артикул 134

Громади, волости, містечка, міста, повіти і вищі одиниці самоврядування мають свої виборні установи.

Вибори для загальних установ, громад, волостей, містечок і міст будуть відбуватися на тих самих підставах, що й вибори до Державної Ради, однак тут виборче право може бути звязане довшим замешканням в громаді, містечку, або місті.

Що до виборних установ повітових самоврядувань та вищих, ви-

бори до них переводяться посередньо виборними установами громад, волостей, містечок і міст на підставі пропорційності.

Артикул 135

Самоврядування мусять виконувати в межах діючих законів доручені їм завдання державної адміністрації.

Міста Київ, Одеса і Харків матимуть окремий статут.

(Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К.: Т-во «Знання», 1993. – С. 67-118)

2.7. МІСЦЕВА ВЛАДА В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД (1917-1991 РР.)

Для України 1917 р. ради не були новим інститутом. Вперше вони, як відомо, виникли під час революції 1905 – 1907 рр. Нагромаджений в той час досвід свідчив, що *ради як форма самоорганізації* робітників здатні вирішувати завдання органів місцевого самоврядування. Основною формою діяльності рад були *збори*. В період між зборами діяльність рад продовжували *депутати*, обрані до *виконавчих органів*: виконавчих комітетів, виконавчих бюро чи комісій, страйкових комітетів.

Але ради зразка 1917 р. докорінно відрізнялися від однойменних органів 1905 – 1907 рр. По-перше, тепер вони створювалися цілеспрямовано, а не стихійно. По-друге, їх формувати не як тимчасові, а як постійні структури, хоча й передбачалося періодичне оновлення їх складу. По-третє, з'явилися ради не лише робітничих, а й солдатських, і селянських депутатів, тобто нові інститути набули великої популярності у різних верств населення. По-четверте, на час здійснення більшовицького збройного перевороту ради вже утворили загальнонаціональну структуру, проводячи всеросійські з'їзди і координуючи спільні дії.

Всі ці особливості з самого початку революції дали змогу разом взятися за вирішення питань місцевого значення і взяти участь у здійсненні державної влади. Їм вдалося відтіснити на периферію суспільного життя нерадянські органи публічної влади, які спиралися на підтримку Тимчасового уряду.

Від 1917 р. відліковує свій час і радянська державність України. Її теоретики від самого початку проводили думку (а їх апологети роблять це і сьогодні), що ради повинні поєднувати в собі функції місцевих органів державної влади і функції місцевого самоврядування.

Проте в період громадянської війни *ради* діяли виключно як органи пролетарської диктатури. Цьому сприяло і формування наприкінці

1919 – на початку 1920-х рр. єдиної для всієї «Республіки рад « системи революційних комітетів (ревкомів), яка перетворила ради в мало-значущий придаток до нової бюрократичної машини, рушійною силою якої була партія більшовиків.

Сподівання на те, що після війни ради стануть органами місцевого самоврядування, також не справдилися. Ще в 1925 р. в 40 відсотків міст і селищ міського типу в Україні ради взагалі не були створені. Створені ж ради існували у вигляді секцій при міськвиконкомом. Вони не мали апарату і користувалися послугами апарату виконкомів. Керували акціями завідуючи відділами міськвиконкомів. Голови відповідних міськвиконкомів переважно були і головами міськрад. Ради не мали матеріальної бази і комунальної власності. Тому їх засідання (пленуми) переважно були урочистими зборами.

Отже, через відсутність самостійності, перш за все матеріально-фінансової, ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування. Про те, що вони сприймалися лише як органи державного насильства, свідчить і незадоволення їх діяльністю з боку місцевого населення, терористичні акти проти радянських працівників, перш за все у селах.

З розгромом всіх опозиційних рухів і зникненням до 1922 р. всіх партій, окрім більшовицької, відбулося повне злиття партійного і радянського апаратів. До середини 20-х рр. XX ст. нижчестоячі ради формувалися виключно з осіб, рекомендованих вищестоячими органами влади, і виконували в основному вказівки, «спущені» згори. Дух народної ініціативи стрімко вивітрувався з їх роботи, а вибори перетворювалися у фарс, результати якого були відомі наперед. На жаль, реалізація «командного» варіанту діяльності рад знаходила відпуск у значної частини населення, оскільки не суперечила традиціям «російської державності», за якої влада надто часто розглядала місцеве самоврядування в якості залежного і підпорядкованого елемента, вбачаючи в ньому лише одну з шестерень державної машини.

Як наслідок, уже наприкінці 20-х років під оболонкою децентралізованої радянської демократії сформувалася жорстко централізована система управління, очолювана партійними органами.

Вподовж радянської історії кілька разів партійним керівництвом проводилися компанії з пожвавленням роботи Рад, починаючи від союзних і республіканських нарад з радянського будівництва 1925 р. і закінчуючи поверненням до гасла «Вся влада Радам» наприкінці 80-х рр. Проте Ради

так і не були виведені з підпорядкування виконкомів вищого рівня, їм не були передані джерела коштів, достатні для самостійного вирішення питань місцевого значення. Тобто самі ради виконували лише дорадчі функції, а їх виконками залишалися ланками державного управління на місцях.

А тому ми не станемо детально розглядати еволюцію радянської системи в 30-80-і рр. Зупинимось лише на її уроках.

Радянська модель самоврядування, яку протиставляли «буржуазному муніципалізму», була важливою складовою частиною командно-адміністративної системи. Водночас, вона виконувала роль її демократичного камуфляжу. Тому, вивчаючи історію радянського самоврядування, необхідно чітко розрізняти його видимість і суть.

«Не Ради як такі, а лише Ради як органи більшовицької диктатури цікавили Леніна... – зазначає в своїй книзі «Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза» М.Восленський. – Влада Рад і влада більшовиків зовсім не одне і теж. Ради – всього лиш найпростіша, логічна, а тому стихійно виникаюча форма самоврядування у всіх тих випадках, коли державна влада раптово змінюється. Тому Ради бувають і антикомуністичними».

В радянські часи предметом традиційної гордості владного режиму була теза про повновладдя виборних рад. На практиці ж реальна влада була зосереджена в руках виконавчих органів – виконкомів, точніше їх бюрократичної верхівки. Ради «автоматично» ухвалювали ті проекти рішень, які готувалися виконкомом. Апарат виконкомів розглядав депутатів як своїх помічників, які працюють на громадських засадах. Голосування під час сесії рад практично було одноголосним. Самі сесії скликалися рідко, постійно діяли лише виконкоми, які не просто здійснювали поточну роботу, але часто й підмінювали собою виборні органи. Важливо також і те, що виконкоми в своїй діяльності не були самостійними, їх контролювали вищестоячі виконкоми, а також представники партійного апарату КПРС.

І самі ради, і їх виконкоми були органами колегіальними, тобто їх рішення приймалися не одноособово, а більшістю голосів. З одного боку це було позитивним фактором, оскільки в прийнятті рішення брало участь досить широке коло людей. З іншого боку, колективна відповідальність за рішення, що приймалися, реально означала відсутність персонально відповідальних і сприяла всездозволеності і свавіллю.

Фікцією радянського часу була і виборність місцевих рад. Депутатів дійсно обирали, але в більшості випадків вибори проходили на

безальтернативній основі і по тій кандидатурі, яка отримала попереднє схвалення партійних комітетів. Без «рекомендацій», «узгоджень» і «схвалень» згори рядовому громадянину фактично неможливо було стати навіть депутатом сільської ради. Окрім того місцеві ради були занадто багаточисельними (в Київській міській раді, наприклад, наприкінці 80-х рр. засідали 293 депутати, в Лубенській – 97), що знижувало ефективність їх роботи і виключало можливість компетентного обговорення питань. Оскільки результати всіх голосувань були відомі наперед, у депутатів були відсутні стимули для участі в роботі сесій.

Міфом виявилось і твердження про єдність рад як нерозривного ланцюга народовладдя. Дійсно, всі ради знаходились під керівництвом вищестоячих рад. Виконкоми, в свою чергу, підпорядковувалися відповідним радам та вищестоячим виконкомом. Але в кінцевому підсумку вся радянська система контролювалася апаратом КПРС. Як наслідок – повна несаможиттєвість місцевих органів влади. Відсутнім було і чітке розмежування повноважень між органами різного територіального рівня. Компетенція різних рад була однаковою, різниця полягала лише в масштабах території. Вищестоячі ради на власний розсуд могли вилучити з відання підлеглих їм рад будь-яке питання, в тому числі і відносно витрачання фінансових коштів. Це призводило до невиправданої тяганини у вирішенні поточних питань, знижувало оперативність в роботі, вело до відсутності гнучкості у визначенні і здійсненні політики на місцевому рівні.

Перелік недоліків радянської системи, безумовно, можна продовжувати. Але вже сказаного досить для загального висновку: реального самоврядування в Радянському Союзі не існувало. Існували лише окремі його елементи, не здатні відмінити всевладдя бюрократичного апарату КПРС і створеної ним гігантської управлінської машини придушення.

Все це зумовило неминучість реформування системи місцевої влади, яке розпочалося на рубежі 1980-1990-х рр..

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Чи можна вважати Ради органами місцевого самоврядування?
2. Який принцип ліг в основу формування нових органів влади в 1917 р.?
3. Розкажіть про становлення і розвиток місцевого самоврядування в формі Рад. У чому полягала особливість нових органів влади?

4. Як здійснювали більшовики політичний контроль за діяльністю Рад?
5. Чи можливе існування повноцінного місцевого самоврядування в умовах тоталітарного режиму?
6. Чи існувало місцеве самоуправління як форма громадянського суспільства за радянських часів?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Вобленко С.В. Местная власть: либо она есть, либо советская // Городское развитие. – Николаев, 1996. – № 1.

Культура городского самоуправления: Учеб. пособ. / Под ред. С.Вобленко. – Николаев, 1997.

Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. – 2-е изд. – М., 1986.

Лабудин А.В. Развитие территориального самоуправления в СССР: 1917-1991 гг.: В 2 кн. – СПб., 1996.

Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920 гг.). – М., 1957.

Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921-1936 гг.). – М., 1959.

Снісаренко Л. Чи були ради в 20-і роки органами місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2.

Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К., 1997.

Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування // Пам'ять століть. – К., 1999. – № 2.

ДЖЕРЕЛА

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ РАДЯНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (Витяг)

Б. Організація Радянської влади на місцях.

18. Органи Радянської влади на місцях слідує:

а) Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депута-

тів (міські та сільські), а також обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми)

б) З'їзди Рад (губерніяльні, повітові і волосні), а також обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми).

Реченець і порядок виборів місцевих органів Радянської влади, норма представництва і загальні постанови що до внутрішньої організації цих органів, означених меж відання і влади між ними, як і розмежування останніх ними і органами центральної Радянської влади, встановлюються В.Ц.В.К.Р.

Право вибору мають незалежно від релігії, народности, осілості, стану і т. п. слідуючі громадяне У.С.Р.Р., які до дня виборів досягли 18 років:

а) всі що здобувають засоби до життя продукційною і загальнокорисною працею, а також особи, заняті домашнім господарством, забезпечуючим першим можливість продукційної праці, себто різні робітники і служачі заняті в промисловості, торгівлі, сільським господарстві та инш, селяни й козаки рільники.

б) солдати червоної армії і матроси червоної фльоти.

в) громадяне, що не входять в категорії, переведені н. п. а і б за утратою працездатности, відповідно засвідченої.

Увага: 1. Місцеві Ради можуть по постанові центральної влади зменшувати усталену в цій ст. норму віку.

Увага: 2. Чужинці, які належать до робітничої класи і трудового селянства, користуються також виборчим правом.

21. Позбавляються виборчого права і права бути обраними слідуючі особи, хоч би вони й входили в одну з вищезазначених категорій».

а) особи, що користуються найманою працею з корисною метою;

б) особи, які живуть на нетрудові прибутки, а саме, прибутки з підприємства, з маєтків і т. и.

в) приватні торговці, комерційні посередники;

г) ченці і духовні настоятелі церковей і релігійних культів;

д) служачі і агенти колишньої поліції окремого корпусу жандармів і охоронних відділів, а також члени панувавшого в Росії дому;

е) особи, визнані усталеним ладом божевільними, а рівно особи, що перебувають під опікою;

ж) особи засуджені за користливі та ганебні вчинки на реченець, усталений законом або судовим вироком.

Місце Харків, року 1919, Березоля 10-14 дня.

Президія III Всеукраїнського З'їзду Рад.

(Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К.: Т-во «Знання», 1993. – С. 67-118)

* * *

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК 1936 г. (витяг)

Глава VIII. Местные органы государственной власти

Статья 94. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся.

Статья 95. Краевые, областные, автономных областей, окружные, районные, городские, сельские (станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов) Советы депутатов трудящихся избираются соответственно трудящимися края, области, автономной области, округа, района, города, села сроком на два года.

Статья 96. Нормы представительства в Советы депутатов трудящихся определяются Конституциями союзных республик.

Статья 97. Советы депутатов трудящихся руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством, устанавливают местный бюджет.

Статья 98. Советы депутатов трудящихся принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и союзной республики.

Статья 99. Исполнительными и распорядительными органами краевых, областных, автономных областей, окружных, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являются избираемые ими исполнительные комитеты в составе: председателя, его заместителей, секретаря и членов.

Статья 100. Исполнительными и распорядительными органами Советов депутатов трудящихся в небольших поселениях, в соответствии с Конституциями союзных республик, являются избираемые Советами депутатов трудящихся председатель, заместитель председателя и секретарь.

Статья 101. Исполнительные органы Советов депутатов трудя-

щихся непосредственно подотчетны как Совету депутатов трудящихся, их избравшему, так и исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся.

(Сборник нормативных актов по советскому государственному праву, – М., 1984)

* * *

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК 1977 г. (вытяг)

Глава 19. Местные органы государственной власти и управления

Статья 145. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов.

Статья 146. Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения.

Местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны.

Статья 147. В пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землеполь-

зовання, охорони природи, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Статья 148. Местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза ССР, союзной и автономной республики. Решения местных Советов обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами.

Статья 149. Исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов являются избираемые ими из числа депутатов исполнительные комитеты.

Исполнительные комитеты не реже одного раза в год отчитываются перед избравшими их Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

Статья 150. Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу.

(Ведомости Верховного Совета СССР, 1977)

2.8. СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: З 1990-Х РР.

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли на основі демократичних (чи майже демократичних) виборів уперше було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві Ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, яким була невідома (оскільки вони ніколи не працювали в системі партійних органів) і неприйнятна комуністична система тотального державно-партійного керівництва всім життям України, в тому числі і органами місцевої влади. Серед них були і такі, котрі все життя боролися проти цієї системи й потерпали від неї, а інші, хоч і не звідали мордовських таборів, були переконані в необхідності скасування монопартійності, впровадженні демократичного правління на всіх рівнях життя. То ж і не дивно, що діяльність багатьох новообраних рад ускладнювалася через гострі суперечки, як між окремими антагоністичними групами депутатів усередині Ради, так і між Радою і відповідним партійним комітетом, якщо його секретар не ставав головою Ради. До цих суперечностей почали додаватися суперечності між головою ради та головою виконкому. А тому вкрай

актуальним стало питання про прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частку суперечностей, що заважали нормальній роботі місцевих Рад.

Верховна Рада XII скликання одразу ж після початку своєї другої осінньої 1990 р. сесії приступила до підготовки проекту закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». На заключному етапі в підготовці цього закону активну участь брали представники місцевих Рад народних депутатів демократичної орієнтації через засновану ними Асоціацію демократичних рад і демократичних блоків у радах. Саме за їх пропозицією Ради отримали статус юридичної особи і стали суб'єктом комунальної власності.

7 грудня 1990 р. стало Днем місцевого самоврядування в Україні. Цього дня сталася історична подія: Верховна Рада УРСР ухвалила Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

Отримавши законодавче унормування, місцеве самоврядування в Україні стрімко набувало досвіду й засвоювало надані законом можливості. Невдовзі воно з честю пройшло через важке історичне випробування, рішуче ставши не тільки на свій захист самої державності України, демократичного шляху її розвитку в дні невдалої спроби державного перевороту, здійсненого ГКЧП 19-21 серпня 1991 р.

Україна ввійшла в нову епоху. 24 серпня 1991 р. на надзвичайній сесії Верховна Рада ухвалила Акт державної незалежності України. Перед Радами постали нові завдання.

1 грудня 1991 р. на референдумі український народ підтвердив утворення незалежної Української держави. Час вимагав нових підходів у розбудові державного механізму в центрі і в регіонах. Однак процес впровадження та законодавчого оформлення нової системи влади на місцях не був безхмарним і мав суперечності.

Керуючись прагненням терміново відновити керованість регіональними елітами і створити нову вертикаль державної виконавчої влади натомість розваленної партійної, Президент України Леонід Кравчук вніс на розгляд Верховної Ради Закон «Про Представника Президента України».

5 березня 1992 р. з прийняттям цього закону Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих

державних функцій та дотримання Конституції й Законів України. Закон визначав Представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції і законодавства. Варто відзначити, що цей закон був надто загальним. Усі інші питання діяльності адміністрації мали регулюватися актами Президента України.

Відтак раніш прийнятий закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» було визнано таким, що втратив чинність. Тому 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію закону про місцеве самоврядування, який дістав назву «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве регіональне самоврядування». Новий закон врахував делегування частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним елементом нового етапу реформи було те, що на районному та обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» ліквідовувала підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то запровадження інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему, де поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Але на цьому владні експерименти не припинилися, а протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади поглибилися. Після прийняття Верховною Радою України принципового рішення про проведення дострокових виборів Президента і парламенту, в лютому 1994 р. було прийнято невеликий за обсягом, але вкрай важливий Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Цим Законом разом з новими виборами місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад всіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах й областях знову відновлювалися виконкоми. З реалізацією цього Закону з червня 1994 р.

вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована.

Другий Президент України Леонід Кучма, одержавши в спадок ненадійну систему влади, спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади, а саме: Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» оголосив про підпорядкування Президенту голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки був не конституційний, і голови обласних та районних рад обирались на посади всім населенням, тобто президент не мав можливості ні звільнити їх у разі незадовільної роботи чи порушення законодавства, ні керувати ними. З метою зміни на краще такої ситуації, в грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України власний проект конституційного Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні».

Піврічні дебати навколо проекту цього Закону закінчилися підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правового погляду документа – *Конституційного договору*. Цей документ, підписаний 18 червня 1995 р., був поставлений на один щабель з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватись лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Конституційний договір став інструментом для нової спроби відродити вертикаль державної виконавчої влади. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися знизу вгору, аж до Президента України. Знову, як і протягом 1992-1994 рр., обласні й районні ради позбулися своїх виконкомів, а самоврядування формально залишилося тільки на рівні населених пунктів. Проте ця система мала дуже суттєву ваду – головою ради та головою відповідної державної адміністрації ставала одна особа, до того ж обрана всім населенням саме як голова ради, що робило Конституційний договір ще більш вразливим з точки зору права.

Крім того, Конституційний договір фактично виводив державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Пошук української моделі устрою місцевої влади тривав. Розставити крапки над «і» мало прийняття нової Конституції України.

Перша *Конституція* незалежної України, прийнята українським парламентом 28 серпня 1996 р., визначивши конституційно-правові

основи функціонування місцевого самоврядування, фактично сформулила модель місцевого самоврядування в державі, проте не відмінила інституту державних адміністрацій.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав і інтересів. Сільські, селищні та сільські ради можуть мати свої виконавчі органи. А їх правовий статус, порядок утворення, реорганізації та ліквідації визначається законом. Проте це мають бути виконавчі органи відповідних рад, а не створені на противагу радам паралельні самоврядні структури. Конституція України суттєво змінила статус головної посадової особи місцевого самоврядування. До цього часу це був голова сільської, селищної, міської ради, який хоч і обирався безпосередньо населенням села, селища, міста, проте діяв на правах повноважного члена відповідної ради, очолюючи при цьому виконавчий комітет. Нині ж це сільський, селищний, міський голова, тобто головна посадова особа відповідальної територіальної громади, яка обирається безпосередньо населенням і яка за посадою очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

У липні 1997 р. Верховна рада України ратифікувала *Європейську Хартію місцевого самоврядування*, відповідно до якої місцеві влади мають право на вільну діяльність в інтересах місцевої громади в рамках діючих законів. Згідно зі ст. 9 Конституції України міжнародні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Саме тому Європейська Хартія місцевого самоврядування і стала однією з найважливіших складових національного правового поля щодо місцевого самоврядування.

Правовим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції України, є *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, ухвалений 21 травня 1997 р.. Певною мірою цей закон можна вважати конституцією місцевого самоврядування в Україні.

За структурою закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей.

Розділ I закону, присвячений загальним положенням, дуже важливий для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні. Досить доброю знахідкою нового закону є положення про громадські

слухання, це стає дуже важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади і її відкритості своїм виборцям. Закріплення в законі положення про право територіальних громад мати свої статuti (ст.19 Закону) зможе бути стимулом для ініціювання самодіяльності територіальних громад щодо застосування статутного права у місцевому самоврядуванні.

Організаційно-правовим основам місцевого самоврядування присвячено *розділ II*. Окрема глава розділу присвячена повноваженням голови села, селища, міста. Ця стихія передбачає звіти голови як перед радою, так і перед територіальною громадою. Закон ввів посаду секретаря ради, тобто посадової особи, яка має забезпечувати діяльність ради і є фактично заступником міського голови. Матеріальним та фінансовим основам місцевого самоврядування присвячено *розділ III*, а в *розділі IV* йдеться про гарантії місцевого самоврядування і відповідальність представницьких органів та посадових осіб. Це перша спроба українського законодавця визначитися з проблем відповідальності у місцевому самоврядуванні.

У преамбулі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сказано: «Цей закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». В цьому одному реченні фіксується, наскільки важливим для всієї системи влади в Україні має бути закон, і які великі сподівання покладаються на нього з огляду на формування в Україні дійсно ефективного та автономного інституту місцевого самоврядування.

Цьому процесу сприяє формування місцевих рад за новим *виборчим законом 1998 р.* та прийняття Верховною Радою України Закону «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

Фінансові основи місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Бюджетному кодексі.

Становленню системи місцевого самоврядування сприяють також Закон України від 11 липня 1999 р. «Про органи самоорганізації населення», який визначає правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення та Закон України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регу-

лює правові, організаційні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Процес становлення законодавства про місцеве самоврядування на основі чинної Конституції України ще не завершився, на порядку денному подальше вдосконалення системи.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Коли почалось відродження самоврядування в Україні? Наведіть приклади з життя України, що підтверджують це.
2. Які законодавчі акти щодо місцевої влади були прийняті до ухвалення Конституції України?
3. Назвіть найважливіші законодавчі акти з місцевого самоврядування останніх років.
4. Який із законів України можна вважати конституцією місцевого самоврядування в Україні?
5. Які ролі має виконувати статут територіальної громади?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

- Конституція України. – К., 1996.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – К., 1997.
- Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. – К., 2000.
- Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
- Корнієнко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 1.
- Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. – К., 2001.
- Сасенко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К., 1997.
- Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К., 1997.

ДЖЕРЕЛА**АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ**

Виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року,

- продовжуючи тисячолітню традицію державотворення на Україні,
 - виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами,
 - здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України,
- Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки

урочисто

проголошує

незалежність України та створення самостійної української держави – УКРАЇНИ.

Територія України є неподільною і недоторканною.

Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України.

Цей акт набирає чинності з моменту його схвалення.

Верховна Рада України

24 серпня 1991 року

* * *

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р.

(витяги)

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 5. Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу.

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Стаття 70. Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Стаття 71. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом 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.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою

жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, ре-

організують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

* * *

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» (ВИТЯГИ)

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

1. 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.

2. 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.

Стаття 3. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні

1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

народовладдя;

законності;

гласності;

колегіальності;

поєднання місцевих і державних інтересів;

виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

судового захисту прав місцевого самоврядування.

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

1. Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;
сільську, селищну, міську раду;
сільського, селищного, міського голову;
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
органи самоорганізації населення.

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

3. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

4. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

5. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Стаття 10. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування

1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування,

що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

3. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

м. Київ, 21 травня 1997 р.

2.9. ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Перед тим як перейти до більш детального ознайомлення з структурою місцевого самоврядування в сучасній Україні, розглянемо одну з особливостей існування публічної влади в єдиній державі.

Державна влада в демократичних країнах будується на засадах її поділу на три складових: законодавчу, виконавчу та судову. Для унітарних держав, якою є і сучасна Україна (з особливістю Автономної Республіки Крим), характерна наявність лише одного законодавчого органу – парламенту, який не має власної розгалуженої системи регіональних структур. Що стосується виконавчої влади в державі, то її структура набагато складніша та потужніша, ніж структура законодавчої влади. Адже уряд держави здійснює виконавчу владу не тільки шляхом видання нормативних актів, якими керуються державні установи та організації, інші суб'єкти суспільного життя держави. Він безпосередньо керує міністерствами та відомствами, які в свою чергу мають свої органи управління не тільки в столиці, але й на регіональному чи навіть міському рівнях.

Для України є також характерним існування системи органів виконавчої влади так званої загальної *юрисдикції* – місцевих державних адміністрацій, діяльність яких також побудовано на принципі підлеглості та підконтрольності знизу догори. Адже обласна державна адміністрація, сформована як «регіональний уряд», є фактичним представником національного уряду в регіоні, керівник (голова) обласної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів,

у свою чергу керівник обласної адміністрації визначає кандидатури на призначення голів місцевих районних адміністрацій, які знову ж таки перебувають у режимі підпорядкованості обласному рівню. Отже, маємо чітку державну вертикаль по лінії виконавчої влади.

Така система виконавчої влади не є суто українським винаходом, в тій чи іншій мірі вона існувала чи існує досі в різних країнах світу, зокрема і в Західній Європі. Система державної вертикалі виконавчої влади, подібна до української, існувала не так давно в Франції та Польщі, проте в останні роки ці країни багато зробили для суттєвої децентралізації державної влади й частка функцій від державних адміністрацій перейшла до місцевого самоврядування.

На відміну від суворої державної вертикалі по лінії виконавчої влади, місцеве самоврядування не є системою взаємопідпорядкованості. Це перша властивість місцевого самоврядування.

В цій системі немає підлеглості органів самоврядування одного рівня (села, міста) органам самоврядування іншого (вищого) рівня адміністративно-територіального устрою (району, області). Тобто, міська рада не є підпорядкована райраді, так само як райрада не є підлеглою облраді. Система місцевого самоврядування дає підстави говорити про автономність її органів на кожному рівні адміністративно-територіального устрою – як один від одного, так і від органів державної виконавчої влади. Сфера компетенції органів самоврядування на кожному рівні адміністративно-територіального устрою визначається законодавством і є самостійною. Тут можна говорити про систему «тисяч місцевих урядів», які працюють радше за принципом взаємодопомоги та узгодження інтересів, ніж за принципом директивних наказів, які не обговорюються.

Для України на сьогодні характерною особливістю є факт ослабленості органів самоврядування на рівні районів та областей, оскільки районні та обласні ради не мають змоги формувати власні виконавчі органи. Отже, говорити про автономне самоврядування на цьому рівні важко. Проте, враховуючи європейський досвід й особливо наших найближчих сусідів Польщі, Угорщини, Чехії, можна стверджувати, що незабаром і в Україні постане питання формування повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях.

Друга властивість самоврядування – це демократизм. Органи місцевого самоврядування на будь-якому рівні адміністративно-територіального устрою формуються за демократичними процедурами.

Саме шляхом вільних, демократичних періодичних виборів обираються представницькі органи, які формують свої виконавчі органи.

Третя важлива властивість місцевого самоврядування – відповідальність перед громадою. Обрані за демократичними процедурами органами місцевого самоврядування безпосередньо є відповідальними перед громадою за свою діяльність. Громада може переобрати членів представницького органу, сільського чи міського голову на чергових виборах, коли їхня діяльність не вважатиметься достатньою, або в окремих випадках здійснити це достроково через місцевий референдум.

Місцеве самоврядування в Україні, як і вся структура місцевої влади, за роки незалежності держави пережили чимало етапів свого реформування. Але з ухваленням 28 червня 1996 р. нової Конституції в Україні можна вважати, що в основному таке перманентне реформування припинено, а вдосконалення системи місцевого самоврядування відбувається через поновлення його реальним змістом та досвідом, застосування окремих норм нинішнього законодавства про місцеве самоврядування.

Перед тим як розглянути структуру місцевого самоврядування та його органів, пригадаймо загальну структуру влади в Україні.

Згідно з адміністративно-територіальним устроєм в Україні існують такі рівні управління: *рівень населених пунктів* (села, селища, міста); *рівень районів*; автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь; *рівень національний – державний*.

Розглянемо структуру органів управління кожного з цих рівнів.

1. Національний рівень

Президент України – Глава держави, гарант Конституції, найвища посадова особа в державі. Формально за Конституцією, не будучи главою виконавчої влади в Україні, реально має найвищий вплив на формування Кабінету міністрів, так і на його діяльність. Має досить широкі повноваження, що визначаються статтею 106 Конституції України.

Законодавчий (представницький орган) – Верховна Рада України. Компетенція: ухвалення законів, затвердження бюджету, визначення основ внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення визнаних Конституцією кадрових призначень, контрольні функції стосовно діяльності Кабінету міністрів, тощо.

Повноваження Верховної Ради визначаються Конституцією України, стаття 85.

1.3. *Виконавчий орган – Кабінет Міністрів України.* Вищий орган в системі виконавчої влади в державі. Здійснює внутрішню та зовнішню політику України, забезпечує виконання положень Конституції, законів, актів Президента України. Повноваження та порядок діяльності визначаються Конституцією України (ст. 116). Кабінет Міністрів очолює прем'єр-міністр України, який призначається Президентом України за згодою Верховної Ради.

2. Обласний рівень

2.1. *Представницький орган – обласна рада.* Обласна рада, за Конституцією України, є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси органів самоврядування територіальних громад, сіл, селищ та міст. Відповідно формування обласної ради відбувається спеціальним чином, а саме: від кожного міста обласного значення та району, не залежно від чисельності населення, обирають однакову кількість депутатів.

Обласна рада виконує в основному контрольні функції, ухвалює бюджет, програми обласного розвитку. Повноваження та порядок діяльності визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Очолює обласну раду її голова, котрий обирається депутатами зі свого складу.

2.2. *Виконавчий орган – обласна державна адміністрація,* яка не є виконавчим органом обласної ради, а здійснює від імені держави виконавчу владу на території області. Голова державної обласної адміністрації призначається на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів України. Повноваження обласної державної адміністрації визначаються Конституцією України (ст. 119), порядок діяльності – Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

3. Районний рівень

3.1. *Представницький орган – районна рада.* Районна рада, за Конституцією України, є органом місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ та міст району. Відповідно і формування районної ради відбувається аналогічно з формуванням обласної ради, а саме: від кожного міста районного значення, селища та сільради, не залежно від чисельності населення, обирають однакову кількість депутатів.

Районна рада виконує в основному контрольні функції, ухвалює бюджет, програму районного розвитку. Повноваження та порядок діяльності визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Украї-

ні». Очолює районну раду її голова, котрий обирається депутатом ради зі свого складу.

3.2. *Виконавчий орган – районна державна адміністрація*, яка не є виконавчим органом районної ради, а здійснює від імені держави виконавчу владу на території району. Голова районної держадміністрації призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України за рекомендацією голови обласної держадміністрації. Повноваження районної державної адміністрації визначаються Конституцією України (ст. 119), порядок діяльності – Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

4. Рівень населених пунктів (села, селища, міста)

Для простоти викладу мовитимемо лише про місто. Саме на цьому рівні існує класичне самоврядування, що є предметом цього курсу.

4.1. *Представницький орган – міська рада*, яка формується на основі прямого, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Міська рада має достатню компетенцію щодо прийняття нормативних рішень, кадрових питань, призначень до складу виконавчого органу ради, а також для здійснення контрольних функцій стосовно виконавчого органу. Повноваження міської ради та порядок її діяльності визначаються Конституцією України (ст.140-144) та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Рада має право через спеціальні процедури усунути з посади міського голову.

4.2. *Виконавчий орган – виконком*. Виконавчий комітет є колегіальним виконавчим органом ради. Виконком реалізує як самоврядні (власні) повноваження місцевого самоврядування (наприклад, водопостачання населення), так і делеговані державою (наприклад, ведення статистичного обліку громадян, що потребують житла, сприяння організації призову громадян на дійсну військову службу). В частині реалізації власних повноважень виконком діє автономно й підзвітний лише раді, що його утворила. В частині здійснення делегованих повноважень виконком підзвітний відповідній державній адміністрації. Повноваження виконкому визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

4.3. *Міський (селищний, сільський) голова – головна посадова особа територіальної громади*, який обирається на посаду прямими виборами всіма мешканцями громади, які мають право голосу. За посадою міський голова очолює виконавчий комітет ради та головує на засіданнях ради, підписує ухвалені ними документи та представляє громаду в

її стосунках з іншими громадянами та органами влади. Повноваження голови визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Населення міста, яке має виборче право, обирає міського голову та міську раду. Міський голова за посадою очолює виконавчий комітет, який є виконавчим органом ради, і саме рада визначає та затверджує структуру виконкому та за поданням міського голови здійснює кадрові призначення членів виконкому. Міський голова головує на засіданнях ради та підписує прийняті радою рішення. Рада із складу депутатів обирає секретаря ради, який одночасно є і членом виконкому та формує постійні комісії ради, які утворюються за напрямками і служать для підготовки та попереднього розгляду питань, що виносяться на розгляд ради (комісія з питань регламенту, планово-бюджетна, комісія з питань освіти та культури та ін.)

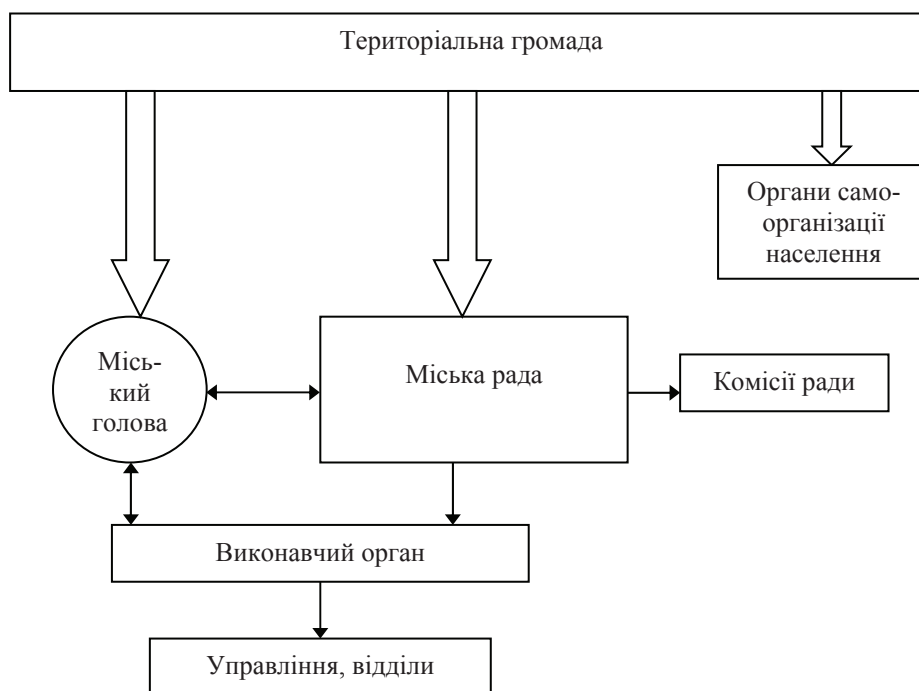


Рис. 1. Типова структура самоврядування в українському місті

У структурі виконавчого органу ради виконкому є управління та відділи, які виконують поточну роботу із забезпечення життєдіяльності міста та надання послуг його мешканцям.

На схемі вище зображено й органи самоорганізації населення. Це представницькі органи, які органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території населених пунктів або їх частин (наприклад, коміте-

ти мікрорайонів, вулиць, будинків) для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть характерні властивості місцевого самоврядування.
2. Пригадайте рівні управління в Україні відповідно до її адміністративно-територіального устрою й охарактеризуйте структуру органів управління на кожному з них.
3. Намалюйте типову структуру самоврядування в українському місті.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Кампо В.М. Сучасне самоврядування в Україні. – К., 1997.

Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. – К., 2001.

Куйбіда В.С. Сучасні і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. – Львів, 2001.

Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К., 2001.

Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князєв В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К., 2002.

Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи / Редкол.: Г.І. Мостовий та ін – Х., 2000.

ДЖЕРЕЛА

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

З метою дальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства, його державної підтримки, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань місцевого значення постановляю:

Визначити, що розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України.

Затвердити Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (далі — Програма), підготовлену Кабінетом Міністрів України за участю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування (додається).

Утворити з представників Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх об'єднань, провідних вчених робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування.

Установити, що основними завданнями зазначеної робочої групи є: аналіз проблемних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні, підготовка і внесення пропозицій щодо їх вирішення;

комплексна підготовка та опрацювання проектів законів з питань удосконалення засад місцевого самоврядування в Україні, зокрема щодо чіткішого розмежування функцій, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначення правового статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад, а також з питань володіння, використання та розпорядження землями та природними ресурсами місцевого значення;

залучення в установленому порядку до підготовки та опрацювання проектів законів з питань удосконалення основ місцевого самоврядування в Україні іноземних фахівців;

вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо попередження виникнення таких ситуацій та поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

підготовка та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування;

аналіз стану реалізації Україною міжнародних зобов'язань щодо

розвитку місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо забезпечення безумовного їх виконання, створення чіткої системи інформування відповідних структур Ради Європи, міжнародних організацій про виконання Україною зазначених зобов'язань.

Затвердити персональний склад робочої групи з підготовки пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування (додається).

Кабінету Міністрів України:

передбачати в проектах законів про Державний бюджет України видатки на реалізацію Програми;

забезпечити здійснення контролю за реалізацією Програми.

Президент України Л. КУЧМА

м. Київ, 30 серпня 2001 року № 749/2001

РОЗДІЛ 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. СУЧАСНІ ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування становить собою автономний інститут публічної влади, його суть зводиться до гарантованого на конституційному рівні права територіальних громад (мешканців населених пунктів чи їх об'єднань) через обрані ними органи під свою відповідальність вирішувати значну частку питань місцевого значення. Ось тут і постає питання: звідки походить право громад на самостійну діяльність?

На сьогодні в науці про місцеве самоврядування однозначної відповіді на це не просте запитання просто немає. А тому продовжують існувати та впливати на практику державотворення, в тому числі й України, дві основні теорії місцевого самоврядування: *державницька* та *громадівська*, відповідно до яких вчені ведуть мову про дві моделі місцевого самоврядування: *континентальну* та *англосаксонську*.

Прихильники *державницької теорії* місцевого самоврядування вважають, що право місцевого самоврядування виникає як наслідок доброї волі держави, яка своїм законом передає частку власних повноважень місцевій громаді чи радше її виборним органам для їхньої реалізації в межах, визначених відповідним законодавством та забезпечених фінансовими ресурсами. Для країн, де пануючою є саме ця теорія, конституції та законодавство побудовані таким чином, що для самоврядування визначається лише певне коло компетенції. Все інше, що не визначено законом, належить до компетенції держави. Іншими словами, для органів місцевого самоврядування справедливим є принцип: «Дозволено лише те, що визначено законом».

Державницька теорія місцевого самоврядування стала визначальною для країн Європи і знайшла своє відображення у п.1 ст.3 «Європейської хартії місцевого самоврядування» («право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення») та в конституціях більшості європейських країн. Відповідно до державницької теорії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування може бути реалізоване як на рівні власне територіальних громад (село, селище, місто), так і на рівні

регіонів (район, область), але все залежить від правових норм держави.

Громадівська теорія місцевого самоврядування виходить іззовсім інших передумов основ місцевого самоврядування. За цією теорією, право на місцеве самоврядування є об'єктивним і даним, що залежить не від волі держави, а від мешканців громади як джерела публічної, недержавної влади.

Тобто громадівська теорія, на відміну від державницької, вважає, що право на місцеве самоврядування є природним та невідчужуваним правом місцевої громади, й держава просто визнає це право за громадою, а не делегує громаді частку своїх повноважень. Іншими словами, органи місцевого самоврядування можуть діяти за принципом: «Дозволено все, ще не заборонено законом». Згідно з громадівською теорією, правом місцевого самоврядування користуються власне територіальні громади, а на рівні регіонів діє державна виконавча влада й можуть існувати спільні органи, що представляють інтереси органів місцевого самоврядування громад. Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена в Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Зрозуміло, що в чистому вигляді нині важко віднайти застосування тієї чи іншої теорії місцевого самоврядування в законодавстві й практиці демократичних країн. Реальнішою виглядає так звана змішана, громадівсько-державницька теорія місцевого самоврядування, яка природно поєднує в собі елементи обох теорій.

Більш детально ми розглянемо цю тему нижче, на прикладі практичної дії основних моделей місцевого самоврядування в різних країнах світу.

Канада – «країна, щонайбільше пристосована до життя» – такою є думка більшості світових аналітичних центрів. Показник валового національного продукту (21 тис. американських доларів на кожного канадця), збалансований державний бюджет, розвинені соціальні програми, відсутність різних соціальних контрастів та сприятлива екологія дозволяють громадянам цієї країни впевнено дивитися у майбутнє. Значною мірою цей факт пояснюється ефективністю канадської системи місцевого самоврядування.

Перш за все з'ясуємо, що в канадському контексті означають такі базові поняття як *«муніципалітет»*, *«міське самоврядування»* та *«міський регіон»*. *Муніципалітет* являє собою правовий орган, який здійснює управління певною територією. Управлінські функції в муніципалітеті виконують виборна рада і професійна, політично-ней-

тральна адміністрація. В сучасній Канаді налічується близько 5 тис. муніципалітетів. Що стосується *місцевого самоврядування*, то до його складу входять не лише муніципальні ради і адміністрації, а й безліч автономних закладів, які контролюють окремі сфери суспільного життя: охорону правопорядку, освіту, охорону здоров'я, охорону природи, водопостачання і т.д. Нарешті, *міські регіони* можуть включати до свого складу кілька муніципалітетів, які в процесі історичного розвитку злилися в єдиний соціальний організм. Інколи їх число досить значне. Так, у Ванкувері діє 21 муніципалітет, в Монреалі та Торонто до недавніх реорганізацій їх налічувалося більше сотні.

В силу ряду історичних причин Канаді завжди були властиві сильні централістські тенденції, тому англосаксонська модель була реалізована тут особливим чином. Під час утворення в 1867 р. канадської конференції місцеве самоврядування не користувалося великим авторитетом. Як наслідок, визначаючи федеральний і провінційний рівні влади, канадська конституція ні слова не говорить про місцеве самоврядування. До цього дня всі свої повноваження муніципальні органи одержують з рук урядів провінції. В кожній провінції Канади прийнято власний муніципальний акт (закон, що регулює сферу самоврядування), в якому детально розписано, що мають право і чого не мають права робити місцеві власті. Як правило, це вагомий фоліант, що складається з 600-700 сторінок дозволів та заборон. Значні обмеження на діяльність муніципальних органів влади покладає також природоохоронне та земельне законодавство, яке приймається на федеральному рівні. На практиці, як визначають канадські автори, провінції можуть робити зі своїми муніципалітетами все що завгодно – змінювати кордони, накладати додаткові зобов'язання, скорочувати фінансування і навіть ліквідувати їх. Але при цьому, незважаючи на зовнішній бік справи, необхідно підкреслити, що ми маємо справу з англосаксонською моделлю, оскільки в рамках своїх повноважень канадські муніципалітети вільні і незалежні, а громада залишається первинним осередком соціальної організації. Жодна державна інстанція має права коригувати її дії, коли вони вирішують питання своєї виключної компетенції. Держава може лише слідкувати, щоб місцеві постанови і рішення не порушували загальнонаціональне законодавство.

Ще одна особливість канадської системи самоврядування зумовлена властивою канадцям впевненістю, що активність політичних партій на місцевому рівні необхідно обмежувати. На прикладі сусідніх

Сполучених Штатів в Канаді прийшли до висновку, що, утвердившись в муніципалітетах, партійні уподобання можуть привести за собою корупцію. Тому, близько ста років тому назад у країні було взято курс на створення професійної місцевої адміністрації, яка в багатьох випадках має перевагу над обраними населенням радами.

Муніципальні ради, як правило невеликі; за винятком Монреалю і Торонто, вони налічують 5-15 депутатів, які обираються на 1-4 роки. Мери міст переважно обираються населенням у ході загального голосування.

Це в свою чергу позначилося на канадській системі місцевих виборів. Загальнонаціональні партії, які запекло борються між собою за місця в федеральному парламенті, в них практично участі не беруть. Обрання депутатів (радників) здійснюється на безпартійній основі (хоча в двох містах Монреаль і Ванкувер, де сильні партійні осередки, використовуються партійні списки). В результаті виборцям доводиться мати справу з кандидатами, позбавленими «партійних ярликів», просто змушеними надавати населенню якомога більш повну інформацію про себе. Члени муніципальних рад обираються завдяки своїм особистим якостям і популярності як «незалежні».

Вибори до органів місцевого самоврядування в Канаді приваблюють до себе не дуже багато виборців. Як правило, в обранні загальнонаціонального парламенту беруть участь 75 відсотків громадян, які мають право голосу, в той час як на місцеві приходить лише 30-40 відсотків. Такий стан справ можна пояснити кількома причинами. По-перше, дається взнаки низький рівень конкуренції, адже сильні і вже відомі депутати відтісняють конкурентів. По-друге, кандидати часто ведуть дискусію з незначних проблем, які не мають принципового значення. По-третє, виборцям доводиться витратити чимало сил і часу, щоб розібратися в незначних відмінностях кандидатських проблем.

Як правило, місцеві депутати поєднують свої обов'язки з якоюсь іншою роботою. Канадські муніципалітети діють за принципом «відкритого уряду». Це означає що сесії ради завжди відкриті для публіки, представники громадськості завжди можуть виступити в дебатах. Разом з цим слід мати на увазі, що вибори та участь в сесіях місцевої ради – це далеко не єдина можливість для «рядового канадця» долучитися до участі в муніципальній політиці. Широкого поширення в країні набули місцеві референдуми, під час яких запрошують до голосування для вирішення часто локальних питань. Результати такого волевияв-

лення ні до чого не зобов'язують місцеву владу, але не зважаючи на це, служать могутнім засобом тиску на депутатів. Проведення референдумів супроводжується публічними форумами і відкритими дискусіями, під час яких громадянам надається змога викласти власну точку зору і познайомитися з іншими позиціями.

Окремо слід сказати про ту роль, яку відіграють у місцевій політиці різні «групи тиску». Серед останніх виділяються асоціації сусідів, об'єднання, що створюються для вирішення якогось конкретного питання, групи протесту. Всі вони прагнуть знайти вихід на місцеву владу з тим, щоб довести до її відома власні погляди і пробувати втілити їх у конкретні політичні рішення. З цією метою використовуються зустрічі з муніципальними радниками, мітинги, вуличні походи і т.д. Як правило, при кожному муніципалітеті створюються торгово-промислові палати, в яких формується позиція ділових кіл з проблем муніципального розвитку. Зрозуміло, що їх думка дуже важлива, адже підприємці формують податкову базу місцевої влади.

Які ж функції канадських муніципалітетів і як вони фінансують свої програми?

Перш за все вони зобов'язані підтримувати в робочому стані системи життєзабезпечення: водопровід і каналізацію, місцеві дороги, парки і зони відпочинку, звалища. В їх віданні знаходяться також пожежна охорона і поліція. Крім того муніципалітети утримують дитячі садочки і будинки для престарілих, а також розміщують іммігрантів. Що стосується охорони здоров'я та освіти, то ці сфери входять в компетенцію провінційної влади, і тому муніципалітети ними не займаються.

Канадські муніципалітети мають три базові джерела фінансування: місцеві податки, неподаткові платежі за різного роду послуги (ліцензії, патенти, штрафи та ін.), дотації і субвенції з федерального й провінційних бюджетів.

Фінансова спроможність муніципальних органів влади значною мірою обмежується залежністю їх доходної бази від традиційного й основного виду місцевих податків – податку на нерухоме майно. Ставки податку на власність встановлює місцева рада. Виходячи з цих цифр муніципальна адміністрація розраховує проект місцевого бюджету, який потім виноситься на розгляд ради. Прийняття бюджету супроводжується серйозними баталіями, так як муніципалітети, згідно з канадським законодавством, не мають права допускати дефіцит і брати гроші в борг. Але істотне підвищення ставки майнових податків (най-

простіший метод поповнити місцеву казну) – справа дуже болісна і не популярна, яка може спричинити політичні ускладнення, значний громадський опір і навіть втрату влади. Як наслідок, останнім часом муніципалітети відчують все більш серйозні фінансові труднощі.

Вихід один – реформування муніципальної діяльності. Ради не втомно ведуть пошук шляхів залучення нових інвестицій, всіма силами закликають до себе високотехнологічні підприємства і фірми. Бізнес же, як відомо, вимагає нормальних умов для роботи і відпочинку. Тим самим у місцевій громаді з'являється потужний стимул робити життя якіснішим, цікавішим, кращим.

Франція завжди славилася традиціями централізації, і це не могло не позначитися на особливостях муніципального життя. В даний час у Франції сформувалася трирівнева система місцевої влади, яка включає в себе регіони, департаменти і комуни. Вся територія країни розподілена на кілька десятків тисяч комун, найнижчих адміністративних одиниць, які мають схожу систему управління. Так як Французька Республіка – унітарна держава, всі щойно згадані поверхи влади знаходяться під контролем національного уряду і відносяться до сфери місцевого самоврядування. На кожному з них вирішуються особливі економічні завдання, приймаються окремі бюджети, накреслюються місцеві плани соціального розвитку. У відповідності до постулатів континентальної моделі нижчестоячі муніципальні органи, як і раніше (хоча і в дещо меншій мірі) залежать від вищестоящих.

У Франції депутатські комітети і комісії не відіграють такої значної ролі, як у Канаді. Щоб підтвердити цю тезу, поглянемо на схему управління комуною. Її розпорядчим органом є муніципальна рада, яка обирається населенням, а виконавчим – мер, якого рада обирає зі свого складу. Мер, який володіє дуже широкими повноваженнями, підзвітний одночасно і сенату, і перфекту – представникові центральної влади, якого уряд призначає в кожен департамент. Таким чином, мер частину роботи виконує як керівник комуни, а іншу частину – як чиновник, відповідальний перед урядом. Як глава виконавчої влади комуни він призначає і звільняє міських службовців, розпоряджається міським господарством, головує на засіданнях муніципальної ради. Як особа відповідальна перед центральним урядом він керує місцевою поліцією, публікує закони, видає обов'язкові постанови та дозволи на проведення мітингів та демонстрацій, викликає війська у випадку безпорядків.

Для континентальної моделі місцевого самоврядування харак-

терною є активна роль призначених «згори» представників державної адміністрації. У Франції це – перфекти, які виступаючи від імені держави контролюють дотримання національних інтересів, забезпечують здійснення в департаментах повноважень центральних державних органів, інформують уряд про політичну ситуацію на довіреній йому території, несуть відповідальність за майно, яке належить державі. Перфект також зобов'язаний слідкувати за виконанням нормативних актів центральної влади. Забезпечуючи спокій і правопорядок, він має право віддавати накази про використання поліцейських сил.

Як і в Канаді, місцеві вибори у Франції традиційно називають адміністративними – на відміну від політичних, тобто загальнонаціональних. Голосування є прямим і загальним і проводиться один раз на шість років. Дотримуючись нейтралітету у передвиборчій компанії, держава накладає на їх учасників серйозні обмеження.

Разом з тим слід відзначити, що в останній час французькі підходи до самоврядування стають все більш гнучкими. Поряд зі скороченням влади перфектів значно послаблено контроль вищих органів самоврядування над нижчими. Тепер жоден територіальний колектив не може здійснювати опіку над іншим, окрім жорстко визначених сфер: регіон над департаментом і комуною – в галузі освіти і культури; департамент над комуною – в соціальних питаннях, охороні здоров'я, сільськогосподарському розвитку, шкільному транспорті.

На початку ХХІ століття розбіжності між двома основними моделями місцевого самоврядування не носять принципового характеру. Спостерігається їх помітне зближення. В країнах англосаксонської традиції все більш помітним стає державний контроль за муніципалітетами. А в державах, прихильних до континентальної моделі, навпаки, місцеві органи влади наділяються все більшою свободою. Це й не дивно, отже основою місцевого самоврядування і там і там є представницькі органи, які формуються населенням в результаті рівних змагальних виборів.

Свою здатність до «зростання» дані моделі переконливо доводять на прикладі Канади, де їм доводиться діяти по сусідству одна з одною (адже в результаті англійських колоніальних загарбань, здійснених у II половині ХVІІІ ст., до британських володінь у Північній Америці було приєднано і відібраний у Франції Квебек. Не бажаючи загострювати відносини з новими підданими, англійці вирішили зберегти на завойованих територіях звичну для їх жителів континентальну систему

місцевого самоврядування, в свій час вивезену з колишньої метрополії. В наступні століття обидві моделі розвивалися пліч-о-пліч. Сьогодні франкомовний Квебек, як і раніше, використовує свою власну систему самоврядування, в той час як решта канадських провінцій орієнтована на англосаксонську модель).

Процеси глобалізації, які змінюють вигляд планети, торкаються і всієї управлінської сфери, включаючи і її місцевий рівень. Демократичні принципи, включаючи виборність влади та її підзвітність виборцям, стають по-справжньому універсальними. Сьогодні до демократичних стандартів прагнуть і в Азії, і в Африці, і в Латинській Америці. Як наслідок, на всій земній кулі утверджується певний, єдиний стандарт самоврядування, який вбирає позитивний досвід кожної з раніше діючих моделей і в той же час поступово ліквідуючий їх традиційні особливості. Саме тому в сучасній муніципальній практиці все важче розрізнити де «англосаксонські», а де «континентальні» елементи, де уроджене й національне, а де штучне й набуте.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. В чому полягають основні відмінності базових моделей самоврядування? Що вони мають спільного?
2. Чи можна стверджувати, що одна з базових моделей більш життєздатна ніж інша?
3. На підставі яких ознак можна прийти до висновку про те, що в Канаді практикується саме англосаксонська модель місцевого самоврядування?
4. За допомогою яких механізмів канадці реалізують своє право на місцеве самоврядування?
5. Яким чином особливості континентальної моделі місцевого самоврядування виявляють себе у Франції?
6. Чим пояснюється стирання граней між традиційними моделями самоврядування в сучасному світі?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Андре Ж.-Ш. Огляд місцевого самоврядування у Франції. – К., 1994.
Григорьев В. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. – 1991. – № 5.

Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К., 2001.

Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Чиркина. – М., 1996.

Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К., 1997.

Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998.

Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997.

ДЖЕРЕЛА

Л.А.Велихов

ПОНЯТИЕ О МЕСТНОМ И ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Разнообразие взглядов на местное самоуправление соответствует и различие генетических особенностей, то есть происхождения и развития названного самоуправления в разных странах. В государствах новых, возникших за последнее время в нецивилизованных странах (например, австралийские колонии, Япония), а также в государствах древних, но совершенно разорвавших со своим прошлым (Франция), самоуправление дается отдельным местностям и единицам сверху, то есть государственной законодательной властью, обыкновенно по общему плану и на общих основаниях, иногда же неохотно, медленно, после упорной борьбы, с чередованием более или менее прогрессивных и резко реакционных периодов (дореволюционная Россия). В государствах, сложившихся из более мелких единиц и притом не разорвавших со своим прошлым (Швейцария, Норвегия), местное самоуправление строилось снизу вверх, причем государства лишь признавали то, что было создано самой жизнью. В таких государствах местное самоуправление крепко вращалось в быт. Наконец, есть государства, также сохранившие старинные начала самоуправления, обыкновенно аристократического происхождения, но в последнее время вследствие требований буржуазного класса вносящие постепенно, последовательно и своевременно в старинное самоуправление либеральные начала (Англия).

Вообще принцип самоуправления имеет в различных странах далеко не одинаковое содержание и значение. В Англии идея самоуправления (в широком смысле) пронизывает сверху и донизу весь по-

литический и социальный уклад, а именно области центрально-государственную (всемогущество парламента), местное самоуправление (самостоятельность городской и негородской общины), выделенные из коммунального хозяйства сферы общественного призрения и отчасти народного образования, судебные институты (принципы выборности и независимости судей), мелкие союзы и общества, вплоть до широкого церковного (приходского) самоуправления, каковым отличается англиканская церковь. Ясно поэтому, что в Англии не может быть никакой речи о противоположности между государством и самоуправлением, так как само государство в ней есть лишь «*magna communa*», колоссальная система, построенная по образцу и в духе мелкой общинной ячейки.

Любопытно, что принцип самоуправления и общинности настолько въелся в плоть и кровь англичан, что они не находят нужным ни определять его, ни говорить о нем, ни даже устанавливать его нормы в законодательстве. Начала выборности, децентрализации, индивидуальной свободы, приноровленные к социально-экономическим отношениям каждого отдельного городка или маленькой деревушки, живут исстари в национальном быте и, не принимая в своих деталях никакого общего для целой страны законного выражения, правят по традиции судьбами всех малых уголков страны.

Следует отметить, что эти особенности английского «*Selfgovernment*», имевшие какое-то гипнотическое влияние на идеологию и даже научные воззрения ученых континента и вызвавшие в коммунальном законодательстве всего мира могучую подражательную струю, нельзя трактовать, как это нередко делалось, только в положительном смысле. Если мы внимательно рассмотрим внутреннее содержание английского самоуправления, то заметим прежде всего его яркий классовый характер. Старинная английская самоуправляющаяся община имела вначале аристократическое, а затем буржуазное происхождение. В английских выборах участвуют до самого последнего времени одни «джентльмены», имеющие собственные очаги, то есть квартиры. В результате принцип английского самоуправления, в котором большинство населения не участвовало, служил мощной поддержкой господствующего класса, способствовал духу консерватизма, и самая идея «индивидуальной свободы», пронизывающая насквозь быт и мировоззрение господ, служила орудием угнетения для «рабов», то есть рабочего, живущего в углах и трущобах, иммигранта чуждой на-

циональности и т.п. Указанные свойства способствовали самоуправлению, не ограниченному вовне, но ограниченному внутри. Оно всегда и везде служило организации господства одного класса над другим.

В Германии, наоборот, принцип самоуправления возник не как внутренняя организация правильно распределенного господства одного класса над другим, а как противопоставление внешней силы организованной буржуазии внутренней силе государственно-бюрократического начала. Последнее выросло из неограниченного иерархического феодализма и не переживало достаточно решительной и продолжительной национально-буржуазной революции. В Германии до самой последней войны сохранилась сильная монархическая власть, не знавшая парламентаризма, то есть ответственности исполнительной власти перед парламентом, с могущественной и многочисленной бюрократией, опиравшейся преимущественно на аграриев. С другой стороны, более прогрессивная городская буржуазия (бюргеры) организовалась в местных городских самоуправлениях и противопоставляла «государственному», то есть бюрократическому, началу принцип самоуправления, то есть «классовой общности», находя идеологическую поддержку и среди представителей науки. В результате в Германии образовалась консервативная, но довольно целостная система из элементов правящей бюрократии и местного самоуправления.

Слабее всего выражено последнее во Франции. Государственная власть отличалась в ней до революции 1789 г. значительной централизацией. Революция, сломившая феодализм и передавшая власть всецело в руки буржуазного класса, не только не ослабила, но даже усилила эту централизацию, правильно распределив ее между департаментами и ликвидировав индивидуальные особенности местно-национального и феодального характера. За местными же самоуправлениями осталось в сущности лишь совещательное значение.

Таким образом мы встречаем в Западной Европе самоуправление трех типов: английского, наиболее широкого, захватившего и государственную власть, от которой оно принципиально не отличается; германского, составляющего амальгаму из бюрократических и общественных элементов, и французского, всецело подчиненного началу государственно-бюрократическому. Остальные государства в строе своем приближаются к одному из трех перечисленных нами прототипов самоуправления. Местное самоуправление в дореволюционной России являлось чем-то средним между германским и французским типами,

с той лишь разницей, что царское самодержавие с его правящей бюрократией было в России гораздо более абсолютно, чем в конституционной Германии, а буржуазный класс имел в ней ничтожное влияние сравнительно с землевладельческим. Сословное дворянское земство, поскольку оно не выдвигало либеральных, то есть оппозиционных, начал и жило в ладу с местным начальством, еще обладало некоторым весом на местах, но городское «самоуправление» сводилось чаще всего на нет, и это обстоятельство имело решающее отрицательное влияние на благоустройство русских городов.

(Велихов А.А. Основы городского хозяйства. — М. — Л., 1928)

* * *

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КАНАДІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

За формою державного устрою Канада – федерація. Владний рівень місцевого самоврядування знаходиться нижче провінцій – суб'єктів федерації. Найбільш важливі місцеві органи влади – муніципальні. Відповідно до Основного закону країни (Акту про Британську Північну Америку 1867 р. й Акту про конституцію 1982 р.) виняткова юрисдикція в муніципальних справах належить провінціям. Провінційна влада встановлює й змінює межі муніципальних одиниць, розробляє основи політики, в межах якої діють муніципалітети. Повноваження й обов'язки, форми, функції, ступінь автономії, фінансова база органів місцевого самоврядування регулюються серією законодавчих актів і викладені в загальному муніципальному акті або акті про місцеве самоврядування, актах про міста, сільські муніципалітети тощо, прийнятих кожною з десяти провінцій і трьох територій країни.

Хоча в кожній провінції встановлено різну систему муніципальних інститутів, проте спостерігається подібність серед цих систем, адже всі вони походять з британської чи американської моделі місцевого самоврядування. У цілому канадське місцеве самоврядування (з певними особливостями) належить до англосаксонського типу.

Першу однорідну муніципальну систему було встановлено в 1849 р. на території, що тоді називалася Верхньою Канадою (нині провінція Онтаріо). Вона витримала випробування часом, і приклад Онтаріо наслідували інші провінції. Більшість населених територій Канади тепер

організовані в муніципалітети, хоча ще існують великі ділянки мало-населеної землі, що залишилися неінкорпорованою для муніципальних цілей. На таких територіях централізована місцева адміністрація здійснюється безпосередньо провінційним чи територіальним урядом через призначуваних комісарів, хоча в деяких місцях були сформовані квазімуніципальні утворення типу районів модернізації.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця (муніципалітет) має свій орган самоврядування – раду, який відрізняється від місцевої адміністрації провінції тим, що обирається і є відповідальним перед місцевою громадою, традиційно через вибори в органи місцевої влади. Муніципальна рада не єдиний виборчий орган місцевої влади в більшості канадських територіальних громад, де з метою звільнення муніципальних рад із загальною компетенцією від виконання певних функцій, більш ефективного забезпечення послугами жителів громад набула поширення практика формування більш-менш автономних місцевих адміністративних органів спеціального призначення: шкільних рад, комісій комунального обслуговування, правлінь парків, бібліотечних рад, поліцейських комісій, портових й інших спеціальних агентств, що часто діють як незалежні органи місцевого урядування. Вони можуть бути засновані провінційними чи федеральними урядами або безпосередньо муніципалітетами. Чим більший населений пункт, тим більш складна управлінська система. Наприклад, у метрополітенському Торонто дослідники ідентифікували понад 100 органів управління, котрі можна класифікувати як «органи місцевого врядування».

Окремо в структурі самоврядування знаходиться система шкільної освіти, що спирається на незалежні виборні органи за місцем проживання – шкільні ради, які відіграють значну роль у суспільному житті канадців на низовому рівні. Межі шкільних округів часто не збігаються з кордонами територіальних адміністративних одиниць.

Поряд із певними перевагами створення й множення агентств спеціального призначення й спеціальних округів містить у собі окремі недоліки: «сприяє фрагментації механізму місцевого управління, робить його більш громіздким і менш скоординованим, ускладнює проведення на місцях єдиної, узгодженої політики».

Муніципалітети залишаються найбільш важливими елементами місцевого самоврядування, у більшості місць муніципалітети – єдині загальні (універсальні) органи влади на місцевому рівні, і тому саме муніципальна рада, яка займається питаннями загального інтересу й

представляє місцеву громаду у відносинах із зовнішнім світом, перебуває в центрі уваги місцевої політики.

Для кожної провінції характерні різні класи й типи муніципалітетів. Найбільші відмінності – між міськими й сільськими муніципалітетами. Тауншипи, приходи, райони, сільські муніципалітети тощо мають найбільш обмежені функції, їх найважливіший обов'язок – підтримання в порядку шляхів сполучення. Пояснюється це тим, що люди в сільських районах споконвічно не бажали платити податки на утримання активного місцевого самоврядування.

Інша ситуація на урбанізованих територіях, де очевидно є потреба в розширенні урядової діяльності. Міські муніципалітети класифікуються за розмірами як села (віліджі), міста (тауни та сіті), отримання вищого статусу означає збільшення престижу й повноважень муніципальної ради. Законодавством кожної провінції встановлено критерії розмежування муніципалітетів за кількістю проживаючого в них населення. Так, для сіті мінімальна кількість населення коливається від 5 тис. (Британська Колумбія, Саскачеван) до 15 тис. (Онтаріо). Можливими критеріями для створення муніципалітетів слугують загальний рівень розвитку відповідної одиниці, доходна база, історична значимість тощо. Проблеми урбанізації підкреслюються створенням великих агломерацій, мегаполіси (Торонто, Монреаль, Ванкувер, Вінніпег) за кількістю населення в багато разів переважають деякі провінції Канади (Острів Принца Едуарда, Ньюфаундленд, Нью-Брансуїк). Міські ради – найбільш активні органи муніципальної влади, які історично відіграли головну роль у розвитку нових комунальних послуг і правил, необхідних у сучасних умовах.

При загальній підпорядкованості провінціям і відомій фінансовій залежності від них, канадські муніципалітети, завдячуючи традиціям місцевої ініціативи і децентралізації влади, мають помітну формальну й фактичну автономію. Вони проводять самостійну податкову політику: вводять, скасовують і змінюють місцеві податки. У юрисдикції муніципалітетів перебувають комунальні послуги, громадський транспорт, сфера рекреації.

Перелік основних функціональних обов'язків канадських органів місцевого самоврядування включає поліцейський захист і пожежну охорону, планування надзвичайних ситуацій, встановлення будівельних норм, планування й регулювання землекористування, ветеринарний контроль, будівництво й утримання шляхів, ліцензування підпри-

ємницької діяльності, економічний розвиток і його просування. Муніципалітети втілюють у життя провінційну політику в галузях шкільної освіти, природокористування, охорони здоров'я, соціального обслуговування, виходячи з потреб місцевого населення, адже їх діяльність у першу чергу оцінюється електоратом.

Результатом спроби зробити послуги міської якості доступними повсюди стало відносне зростання після другої світової війни активності провінційних урядів, які перебрали на себе функції, виконувані раніше на муніципальному рівні. Особливо це стосується соціального забезпечення, зокрема допомоги з безробіття, з чим перестали справлятися муніципалітети й благодійні організації під час Великої Депресії 30-х років. Відповідальність за проблему перемістилася до провінційних і федеральних властей, таким чином ця важлива сфера вийшла з-під місцевого контролю.

В основі муніципальної діяльності залишились економічні функції. Першою відповідальністю для муніципальних рад стало забезпечення інфраструктури для місцевого економічного розвитку (наприклад, об'єктів типу доріг і колекторів, основних послуг, як-то поліцейський і протипожежний захист). Міські муніципалітети намагалися відігравати позитивну роль, використовуючи важелі планування для визначення темпів і форм економічного розвитку. Проблеми планування стали центральними в муніципальній політиці.

Муніципальні ради й інші виборні органи в Канаді невеликі. Більшість рад складається усього з 5-15 депутатів, і тільки найбільші муніципалітети можуть мати великі ради. Залежно від місця члени муніципальних рад обираються на термін від одного до трьох років з необмеженим правом подальшого переобрання. Короткий термін повноважень робить муніципальних діячів у великій мірі підконтрольними виборцям, хоча іноді стоїть на заваді досягненню довготермінових цілей. Більшість членів муніципальних рад (олдерменів) обираються від округів, хоча й досить поширеними є «загальні вибори» всіма виборцями муніципальної одиниці, трапляється й змішана система. Мери в міських муніципалітетах обираються переважно всіма виборцями населеного пункту.

Свою внутрішню структуру муніципалітети визначають самостійно. Вибори проходять на непартійній основі, більшість членів рад – теоретично перебувають поза партіями, тому можливим стає колегіальне ухвалення рішень. Більшість рад поділяється на комітети з різних

муніципальних функцій, що послаблює навантаження на центральний орган. Традиційна тенденція делегувати обов'язки напівавтономним агентствам (чиї правління переважно призначені муніципальними радами) також зменшує обсяг відповідальності в центрі.

Із початку XX ст. критики підкреслюють проблеми, що є результатом розсіювання муніципальних обов'язків і пов'язаного питання про професійність адміністрації. У результаті спроб зробити місцеве урядування більш професійним і централізувати адміністративне управління в окремих муніципалітетах за прикладом США повну адміністративну відповідальність було передано окремому управляючому чи адміністративному правлінню, призначуваному й діючому під політичним керівництвом ради.

Місцями (особливо у великих населених пунктах) існує практика виділення зі складу муніципальної ради вузкого органу – виконавчого комітету. Обидва варіанти містять небезпеку двовладдя всередині муніципалітету й зведення повноважень більшості обраних населенням діячів до дорадчих функцій. Переважаючою залишається перенесена з Великобританії і Франції система одноступінчатої муніципальної ради на чолі з мером. Проте в будь-якому разі звичайні члени ради стали більш віддаленими від повсякденного ведення справ, і встановлено більш сильне адміністративне управління.

Повноваження мера в Канаді вузчі, ніж у його колеги в США. І в Канаді мер веде всі засідання муніципальної ради й за посадою є членом усіх його внутрішніх спеціалізованих органів – комісій, комітетів, агентств, бюро. Однак він має владу як керівник колективно діючого муніципалітету, а не носій одноособових повноважень, як в окремих містах США, де мери практично самостійно формують основні статті муніципального бюджету й призначають частину місцевих чиновників. Офіційна влада є колективною, а не індивідуальною.

На відміну від федерального й провінційних урядів, яким дозволяється мати бюджетний дефіцит, муніципальні органи влади за законом зобов'язані щорічно збалансовувати свої бюджети, не допускаючи перевищення видатків над доходами.

Муніципалітети мають власні джерела доходів, що не можуть бути відчужені на користь інших рівнів влади. Для формування своїх бюджетів за місцевими органами влади закріплені певні джерела фінансових надходжень: місцеві податки, неподаткові платежі за різного роду послуги (ліцензії, патенти, разові дозволи, штрафи тощо), дотації

і субвенції федеральних і провінційних урядів; фінансову спроможність муніципальних органів влади серйозно обмежує залежність їх доходної бази від традиційного й основного виду місцевих податків: на нерухоме майно (земельні ділянки і будівлі, використовуване «в ділових цілях» обладнання). Такий податок призначений для фінансування загальномуніципальних цілей і шкіл, тому часто йменується «шкільним». У цілому місцеві податки забезпечують близько 40% всіх надходжень до муніципальних бюджетів.

Зазначена залежність змушує муніципалітети покладатися на провінційні субсидії (приблизно 48% усіх надходжень). Такі надання носять переважно (90%) цільовий характер, ці субвенції виділяються муніципалітетам для фінансування середньої шкільної освіти й програм соціального забезпечення (а більшість таких програм здійснюється провінційною владою та федеральним урядом) і є одним із засобів державного регулювання й контролю.

Навіть коли органи місцевого самоврядування діють незалежно, використовуючи власні доходи для власних цілей, їх дії підлягають провінційним законам та інструкціям, що можуть серйозно обмежити місцеву свободу дій, вимагають згоди уряду відповідної провінції на отримання позик для здійснення великих капіталовкладень, встановлення правил землекористування й щодо інших тем місцевого інтересу. У ролі найбільш значного керівного відомства, як правило, виступає провінційний департамент муніципальних справ, проте до справ залучаються інші провінційні міністерства й адміністративні арбітражні установи (наприклад Муніципальна рада Онтаріо). Вважається, що місцеві органи влади не мають такої автономії щодо провінцій, якщо такі стосуються Оттави.

Із метою консолідації свого впливу в структурі державної влади, захисту муніципальних інтересів муніципальні діячі утворили ряд добровільних асоціацій. Окремі провінції мають одну таку організацію, інші – по дві (окремо міських і сільських муніципалітетів). У загальноканадському масштабі діє Федерація канадських муніципалітетів.

Способом зміцнення місцевого самоврядування вбачається консолідація існуючих властей у більшій одиниці із ширшими повноваженнями, відтак – ліквідація більшості місцевих управлінських органів спеціального призначення й перекроєння муніципальних кордонів, перехід передмість і міст-супутників під управління муніципальних рад.

На сільських територіях об'єднанню могли б підлягати регіони

чи округи. Однак у провінційної влади виявилось мало стимулів утворювати конкуруючі владні структури, тому загальноканадською тенденцією є порівняно незначна корекція кордонів і функцій, збереження наявної організації місцевого самоврядування.

Очевидним досягненням стала двоярусність муніципального управління. Ради округів (графств) центральної Канади традиційно забезпечували муніципальне управління другого, вищого рівня. Ці ради складаються з представників суміжних сільських і малих міських муніципалітетів й існують для забезпечення спільного комунального господарства й послуг. Із заснуванням у 1953 р. муніципалітету Метрополітенського Торонто було створено нову владу, по суті, метрополітенську окружну раду для Торонто і його передмість із розширеними повноваженнями у відповідь на проблеми метрополітенського планування й розвитку. Модель була успішною і мала багато послідовників.

У більшості великих міст Канади тепер функціонують метрополітенські чи регіональні уряди цього виду. Модель також застосовувалася поза метрополітенською територією, щоб підсилити чи замінити існуючий окружний уряд (як в Онтаріо) чи створити новий рівень регіонального муніципального управління (як у Британській Колумбії). Створення нових одиниць регіонального муніципального управління відображає загальну тенденцію протягом кількох минулих десятиліть до збільшення масштабу місцевої адміністрації.

І хоча консолідація стає все більш звичним явищем, у Канаді ще існують близько 5000 муніципальних урядів і продовжують формуватися нові. Відповідальність за місцеві справи тісно пов'язана з організацією муніципальних рад, які стають символами місцевої автономії і не можуть бути легко усунені. Таким чином, місцеве самоврядування в Канаді носить складний, різноманітний та унікальний характер. Органи місцевого самоврядування в цілому ефективно доповнюють федеральну політичну структуру влади, виконують роль молодших партнерів вищої влади, поєднуючи у своїй діяльності втілення в життя провінційної (рідше федеральної) політики з урахуванням і захистом потреб і запитів місцевого населення.

(Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К.: Вид-во УАДУ, 1993)

3.2. ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В БЛИЗЬКОМУ ТА ДАЛЕКОМУ ЗАРУБІЖЖІ

Розглянувши основні моделі місцевого самоврядування, перейдемо до вивчення практики функціонування місцевої влади за кордоном. У даний час поняття «місцеве самоврядування» включає в себе дві різновидності органів:

- *представницькі* (рада, зібрання, асамблея), які обираються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці й ухвалюють рішення з найбільш важливих місцевих питань;
- *виконавчі* (одноосібні чи колегіальні), покликані виконувати прийняті депутатами ради рішення та здійснювати повсякденне управління.

Їх діяльність організовується у відповідності з адміністративно-територіальним поділом держави. Низові ланки адміністративно-територіальної управлінської структури утворюють органи місцевого самоврядування невеликих за територією та чисельністю жителів населених пунктів (місто, село, селище). Середню ланку складають органи управління вищестоячих територіальних одиниць (регіонів) (провінції і області в Італії, префектури в Японії і т.д.). Вінчають цю владну піраміду центральні органи державної влади. Слід відзначати, що число «адміністративних поверхів» у різних країнах не однакове: у Бразилії, наприклад, крім органів державної влади існує лише одна управлінська ланка, а в Португалії – три. До того ж представницькі органи місцевого самоврядування діють далеко не в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Їх, як правило, немає у невеликих за розміром територіях з малою чисельністю населення: найважливіші питання місцевого життя тут вирішують за допомогою загальних зборів чи референдумів. Такі органи можуть бути відсутніми і на регіональному рівні, наприклад, у французьких кантонах і округах чи болгарських областях.

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть створюватися не лише на рівні населених пунктів, а й на рівні регіонів. Регіональні ради, як правило, обираються на строк від 2 до 6 років. Частіш за все вони координують роботу представницьких органів низової ланки і вирішують великомасштабні завдання, які не під силу муніципалітетам.

Представницькі органи середньої ланки можуть формуватися непрямым шляхом. Так, в Угорщині члени обласних рад обираються на

зібраннях депутатів сільських і міських представницьких органів (за принципом «один радник від ста тисяч жителів»). У Тунісі регіональні ради складаються з представників регіонів у національному парламенті, президентів (мерів) муніципалітетів регіону, а також президентів сільських рад.

Своєрідно будується управління графствами в канадських провінціях Онтаріо і Квебек. Округ (графство) тут виступає ніби другим, надбудовним рівнем місцевого самоврядування, на якому координується діяльність низових муніципальних одиниць. В адміністративному і фінансовому відношеннях він (округ) є породженням муніципалітетів, які розташовані на його території. Ради, які здійснюють керівництво діяльністю округів, складаються з представників муніципалітетів, що входять до їх складу. Округи не мають власних фінансових повноважень, а їх бюджети складаються із внесків відповідних муніципалітетів.

Представницький орган місцевого самоврядування, як правило, обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці шляхом прямих виборів. Число жителів визначає кількісний склад місцевої ради. У Франції, наприклад, муніципальні ради можуть налічувати від 9 (у комунах з населенням менш 100 чоловік) до 69 членів (у комунах з населенням більш 300 тис. чоловік). Виняток зроблено лише для таких великих міст як Париж, Марсель і Ліон, де членів муніципальних рад значно більше. В Бельгії в муніципальних радах налічується від 5 до 55 членів, в Італії – від 15 до 80, в Голландії – від 7 до 45, в Норвегії – від 13 до 85, в Данії – від 5 до 35.

Термін повноважень органів місцевого самоврядування може складати : один рік (деякі провінції Канади), два (Мексика, Болівія), три (Швеція, Естонія), чотири (Норвегія, Угорщина, Японія), п'ять (Туреччина, Кіпр) або навіть шість (Франція, Бельгія, Люксембург) років. Питання про оптимальний термін для муніципальних рад залишається дискусійним. Якщо термін повноважень невеликий, у виборців з'являється можливість досить жорстко контролювати своїх обранців. З іншого боку, за короткий час депутати часто не встигають увійти у курс справ, належним чином оволодіти навичками депутатської діяльності. В такій ситуації їм важко планувати свою діяльність на більш-менш віддалену перспективу, адже жоден радник не знає, чи буде він обраний знову. Крім того часті вибори обходяться недешево. З фінансової і організаційної точок зору більш тривалий термін роботи міс-

цевих рад має свої переваги: він дає змогу депутатам зосередитися на своїх повсякденних обов'язках.

Основною формою роботи місцевих представницьких органів є *сесії*. Чим нижчий рівень управління, тим частіше вони скликаються. Так, у Франції ради комун збираються на чергові сесії чотири рази на рік, а ради департаментів – лише двічі. Для обговорення невідкладних питань можуть скликатися позачергові (надзвичайні) сесії. Як правило, проводяться вони на вимогу уряду, представника державної адміністрації на місцях, певного числа депутатів чи місцевого виконавчого органу.

Займаючись повсякденними справами, представницькі органи місцевого самоврядування можуть створювати *комісії (комітети)*. *Постійні комітети* формуються відразу ж після обрання представницького органу і функціонують на протязі всього періоду його повноважень. *Тимчасові комітети і комісії* створюються у випадку необхідності для розв'язання якої-небудь конкретної проблеми і розпускаються після виконання свого завдання. *Обов'язкові комітети* призначаються у відповідності з вимогами законодавства тієї чи іншої країни.

Галузеві комітети створюються відповідно до певного напрямку муніципальної діяльності (освіта, охорона здоров'я і т.д.), в той час як *функціональні комітети* виконують обслуговуючі функції по відношенню до інших комітетів ради і вирішують комплексні, спеціальні питання (юридичний, фінансовий, кадровий комітети та ін.). *Територіальні комісії* об'єднують депутатів ради, обраних від якогось певного регіону, і які несуть відповідальність за його розвиток.

Окрім того, можуть створюватися різноманітні консультативні комісії до складу яких входять не лише муніципальні радники, а й представники населення. В Франції, наприклад, такі комісії називаються «позамуніципальними». Вони дають змогу членам місцевих рад і простим громадянам обмінюватися думками з різних актуальних проблем і тим самим залучають населення до активної участі в діяльності місцевого самоврядування.

Комітетська система, за якої основна робота здійснюється у комітетах, що мають досить широкі повноваження, має ряд переваг, до яких відносяться наступні:

- робота сесії ради організовується більш раціонально, депутати мають змогу сконцентрувати свою увагу на вирішенні загальних питань;

- налагоджується розподіл праці між членами ради і спеціалізація радників з конкретних питань життя громади в залежності від їх інтересів;
- підвищується ефективність контролю.

Разом з тим не слід забувати і про те, що діяльність численних комітетів часто знижує роль самої ради як основи всього механізму місцевого самоврядування.

Важливою складовою місцевого самоврядування є виконавчі органи, які несуть відповідальність за повсякденне управління місцевими справами і виконання рішень представницьких органів. Інколи вони виконують також і певні загальнодержавні функції. В Німеччині, Японії, Франції та Італії виконавчі органи місцевого самоврядування вирішують, з одного боку повсякденні проблеми комуни чи муніципалітету, а з іншого – виступають низовою ланкою виконавчої вертикалі влади, яка несе відповідальність за реалізацію вказівок, які надходять зверху.

Існує кілька *способів формування виконавчої влади на місцях*. Виконавчі органи можуть обиратися радою або населенням в цілому, призначатися вищестоячою владою, а також утворюватися на змішаній основі (частина посадових осіб призначається, а частина обирається). Зупинимося коротко на кожному з цих варіантів, адже спосіб формування виконавчої влади визначає управлінську *структуру місцевого самоврядування*.

«Сильна рада – слабкий мер». За цією моделлю міська рада обирається на вільних виборах, і вона ж обирає зі свого складу мера, який одночасно є керівником колегіального виконавчого органу ради. Рада також здійснює основні кадрові призначення виконавчого органу. Рада може достроково відкликати зі своєї посади як мера, так і будь-кого з членів виконавчого органу.

Обрання радою керівника виконавчого органу місцевого самоврядування характерно для таких країн, як Великобританія, США (ряд міст країни), Австрії, Данії, Франції, Чехії, Іспанії. У Франції, наприклад, муніципальна рада обирає з числа своїх членів мера і його заступника терміном на шість років. Подібна практика отримала поширення і в латиноамериканських країнах (Мексика), а також в деяких країнах Африки (Єгипет, Туніс).

Місцеві ради можуть обирати зі свого складу не лише посадових осіб, які одноособово здійснюють виконавчі функції, а й *колегіальні*

виконавчі органи. В Італії це джунта (виконавчий комітет ради), яка забезпечує виконання рішень ради, представляючи на її розгляд проекти планів, бюджету та програм розвитку. В ряді земель Німеччини це магістрат, який обирається місцевим виконавчим органом зі свого складу, чисельністю від 6 до 12 членів, в тому числі і бургомістр. Колегіальні виконавчі органи місцевих рад функціонують також у Бельгії, Голландії, Фінляндії і Швеції. Так формується структура *«Рада – колективний мер»* (рада отримує «колективного мера», точніше президію ради, де кожен член президії є керівником певного управління мерії, а «першим серед рівних» є, як правило, керівник фінансового управління).

«Сильний мер – слабка рада». Така структура передбачає, що і рада й мер обираються мешканцями міста на загальних виборах. Мер за посадою очолює раду й виконавчий орган. Він же є головною статтю у формуванні виконавчого органу, який йому підпорядкований. Рада не може просто усунути мера з посади. Це може бути здійснено тільки шляхом спеціальних процедур. Діяльність ради обмежується нормотворчими, бюджетними і контрольними функціями.

Як свідчить досвід, система *«сильний мер – слабка рада»* ефективна переважно в умовах великого міста, де населення неоднорідне, а складність управління вимагає концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках. Сильний лідер покликаний тут забезпечити злагоду між окремими верствами населення, він виступає арбітром в протистоянні різних груп інтересів. (Зрозуміло, що в цієї системи є свої недоліки. Наприклад, завжди існує можливість *конфлікту між мером і радою*, що може легко дестабілізувати механізм міського управління). Успішно ця система діє у великих містах США, Японії та Канади.

При формуванні виконавчих органів місцевого самоврядування можна поєднувати призначення та обрання. Одним із комбінованих способів формування виконавчої влади стала американська система *«Рада – менеджер»*. Це означає, що в місті не існує колегіального одноособового виконавчого органу ради. Рада, сформована на виборах, обирає голову ради, який виконує роль спікера та здійснює представницькі функції міської влади. Функції виконавчого органу забезпечує професійна дирекція, яку очолює *менеджер (управляючий)* чи директор, котрих приймають на роботу за наймом, як правило, через відкритий конкурс. Рада будь-коли може розірвати контракт з цим менеджером, якщо його діяльність не влаштовуватиме громаду чи раду в її особі.

Головною перевагою системи «Рада – менеджер» є її ефективність, так як виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре розбирається в місцевих справах. Однак, за відсутності високопрофесійних управлінців система «Рада – менеджер» працює неефективно, що може негативно позначитися на всіх сторонах життя самоврядної громади. Істотним недоліком цієї системи є і те, що призначений радою управляючий не підзвітний населенню. Окрім США, інститут муніципальних менеджерів діє також у Канаді, Німеччині, Ірландії, Норвегії, Швеції та Фінляндії.

Як бачимо, різноманіття структур місцевого самоврядування не є перепорою до його ефективності. В кожній країні, й можливо в кожному місті, існують свої, лише їм притаманні особливості здійснення місцевого самоврядування, які дозволяють з тою чи іншою мірою ефективності задовольнити потреби місцевого населення.

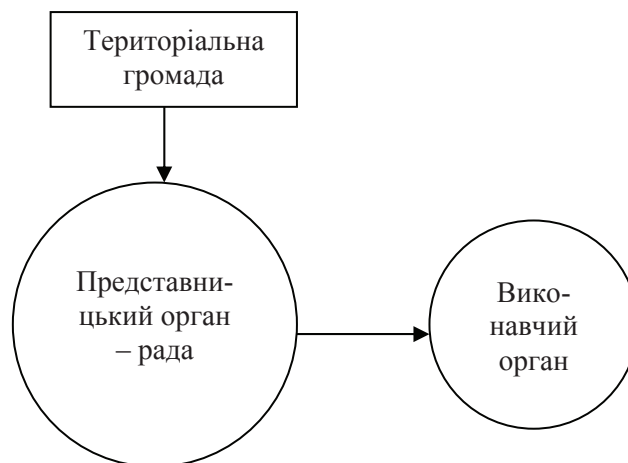


Рис. 2. Форма управління «сильна рада – слабкий мер»

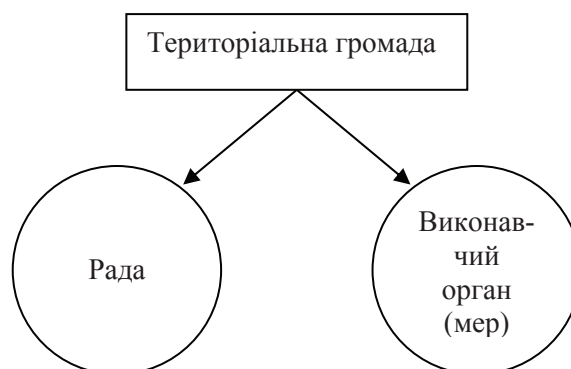


Рис. 3. Форма управління «сильний мер – рада»

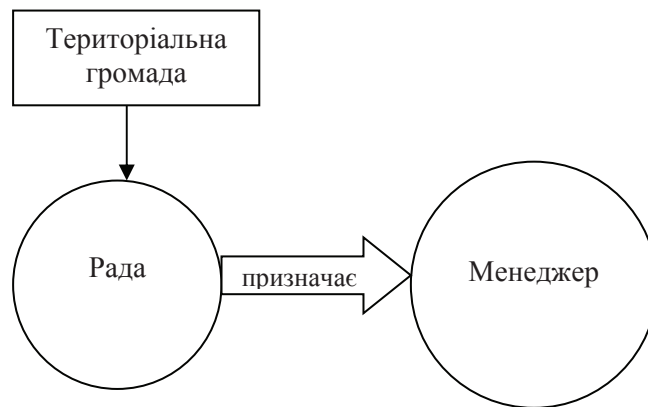


Рис. 4. Форма управління «рада – менеджер»

Важливим елементом управління взагалі і муніципального управління зокрема є *чиновницький апарат*, тобто різні департаменти, відділи, бюро і т.д. Подібно до комітетів ради, департаменти можуть бути галузевими і функціональними. Наприклад, у Великобританії формуються галузеві департаменти освіти, бібліотек та музеїв, житлового будівництва, транспорту та ін. Функціональні відділи надають різноманітну технічну допомогу галузевим департаментам (юридичні консультації, підготовка договорів, видача зарплати, придбання канцелярських товарів та ін.).

В містах Німеччини чиновницький апарат будується на єдиних засадах для всіх земель. Міська адміністрація, як правило, включає в себе департаменти загального управління, фінансів, безпеки і підтримання правопорядку, культури і освіти, у справах молоді, охорони здоров'я і соціальних проблем, будівництва, управління громадськими службами, економіки і транспорту. Департаменти французьких муніципалітетів називаються дирекціями. Їх, як правило, 7-8. В тому числі: дирекції освіти, спорту, культури, відпочинку, санітарії, соціальних питань, урбанізації.

У невеликих муніципалітетах склад співробітників виконавчого органу нечисельний, причому окремі посади можуть заміщатися по сумісництву. В ряді сільських комун Франції, наприклад, функції секретаря мерії, зайнятого неповний робочий день, виконує місцевий вчитель. У невеликих комунах є і такі своєрідні посади, які оплачуються на договірній основі, як церковний паламар чи майстер з ремонту годинника на міській вежі. Чиновники місцевих органів, частіше за все, призначаються і звільняються головою місцевої адміністрації, або ж муніципальною радою.

В США деякі категорії муніципальних чиновників обираються безпосередньо населенням, що ставить їх в досить незалежне становище по відношенню до ради, і, як правило, гарантує відносну свободу дій.

Самоврядування в сільській місцевості не завжди схоже з самоврядуванням у містах. Так, у країнах з англосаксонською моделлю муніципалітети, як правило, створюються лише у містах, в той час як для сільського самоврядування використовуються інші організаційні осередки. Наприклад, у США самоврядування в сільській місцевості здійснюється в основному в регіональних адміністративно-територіальних одиницях *округах (графствах)*, які в деяких випадках поділяються на *тауни і таунишини* (від англ. town – «невелике містечко»).

В Англії ще з XVI ст. сільське самоврядування здійснюється через *приходи* (в Уельсі і Шотландії – *громади*). Керівництво приходами здійснюють ради, які в обов'язковому порядку створюються в поселеннях з населенням більше 200 громадян, що мають право голосу. В тих приходах, де немає власної ради, не рідше двох разів на рік мають проводитися загальні збори, які можуть призначати спеціальну комісію для ведення поточних справ приходу.

В ряді африканських країн, а також в країнах Океанії в управлінні місцевими справами беруть участь традиційні *вожді*. Незважаючи на зусилля центральної влади, обмежити вплив феодалної та родоплемінної знаті на місцях не вдалося, традиційні інститути виявилися досить живучими. До того ж досвід незалежного розвитку Африки показав, що існують питання (наприклад, розподіл землі), які неможливо розв'язати не звертаючись до історичних форм місцевого самоврядування. Окрім того, вожді успішніше збирають податки з населення.

Громадські (племінні) органи самоврядування є і в корінних народів Америки. Правда, в Південній Америці індіанське населення само зберегло традиційні інститути вождів, родових та племінних рад, а от в Північній Америці такі органи були створені державою, а потім запроваджені в індіанські громади.

Сьогодні організація самоврядування в індіанських громадах, які знаходяться на території США і Канади, в основному однотипна. Повнолітні виборці обирають раду та її голову. Рада утворює комісії, бюро, управління. Вона збирається на свої сесії не рідше чотирьох разів на рік. Рада також створює громадські суди, яким підпорядковується і поліція резервацій.

В деяких країнах для зручності місцевого самоврядування створюються *спеціальні округи*, в рамках яких здійснюється керівництво як цілими галузями місцевого життя, так і окремими службами. Найбільш широкого поширення дана практика набула в США. Там нараховується близько двадцяти різновидностей спеціальних округів: шкільних, пожежних, природоохоронних, водо – та електропостачання та ін. Всього таких округів у США близько 50 тис. (в т.ч. шкільних близько 14,5 тис.). У кожному спеціальному окрузі формується керівна рада з 3-5 осіб, яка або обирається населенням, або призначається місцевою владою чи владою штату. Шкільні округи, наприклад, створюються для керівництва школами та їх фінансування (в ці округи об'єднана переважна частина початкових та середніх навчальних закладів країни).

Кордони спеціальних округів часом не співпадають з адміністративно-територіальними кордонами; один округ може включати в себе невелику сільську територію, а може виходити за межі цілого штату. Це дуже важливо, так як дає змогу спеціальним округам виконувати дуже серйозне завдання – самим своїм існуванням вони зміцнюють єдність країни, зв'язуючи державний простір додатковими і досить міцними узами. В фінансовому відношенні спеціальні округи самостійні. До недоліків спеціальних округів відносять перш за все фактично непідконтрольний населенню характер їх діяльності. Великою проблемою залишається нерівність в прибутках різних округів, а також певні труднощі в здійсненні узгодженої муніципальної політики. Та незважаючи на це, спеціальні округи поширені і в інших країнах. Так, у Канаді створюються як шкільні, так і спеціальні округи з керівництва поліцією, охороною здоров'я, водопостачанням і т.д. На відміну від округів США, вони позбавлені самостійних джерел фінансування. Їх діяльність оплачується провінційною і місцевою владою і в силу цього здійснюється під жорстким адміністративним контролем.

Дієве місцеве самоврядування можливе лише за умови високої громадянської активності. Адже в кінцевому результаті саме громадяни вирішують проблеми, що стоять перед ними, створюючи для цього громадські об'єднання та інші неприбуткові, некомерційні організації. І це також певний вид самоврядування, тобто самостійного і під свою власну відповідальність управління своїми ж власними справами. Разом з тим громадські об'єднання і громадські організації й інші некомерційні організації здатні лише координувати зусилля громадян, так як вони не володіють владними повноваженнями. В той же час деякі

з соціальних проблем можуть бути розв'язані лише з використанням владних важелів.

Тут і приходить на допомогу *принцип субсидіарності*, ідейні витoki якого можна знайти у деяких середньовічних філософів і який став одним із найважливіших принципів у практиці сучасних європейських держав. Згідно з цим принципом, органи влади мають братися за вирішення лише тих завдань, які не під силу самим громадянам, об'єднаним у недержавні і немуніципальні організації. Власне кажучи, у відповідності з цим же принципом у ряді зарубіжних держав розподіляються і повноваження між різними рівнями влади. Вищестоячим органам влади передаються лише ті повноваження, які не під силу нижчестоячим. Принцип субсидарності закладено й у Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що не досить лише розмежовувати зони відповідальності між органами місцевого самоврядування і інститутами громадянського суспільства. Необхідно забезпечити між ними тісну взаємодію, так як вони домагаються спільної мети – створення умов для життя людей. На таку взаємодію і спрямована концепція *«відкритого уряду»*, прийнята в багатьох зарубіжних демократичних країнах (зокрема в Канаді). Відповідно до цієї концепції діяльність владних органів має бути максимально *«прозорою»* для виборців. Кожен житель повинен знати, що роблять органи місцевого самоврядування, як вони діють, має право поставити їм будь-яке запитання і отримати ґрунтовну відповідь, а також внести будь-яку пропозицію. Найбільш продуктивно з органами місцевого самоврядування взаємодіють не окремі громадяни, а об'єднання громадян. Такі організації можуть *лобіювати* (тобто добиватись, використовуючи дозволені законом засоби) прийняття тих чи інших рішень, пропонуючи свої проекти, висуваючи аргументи на їх захист, забезпечуючи владні органи відповідною інформацією.

В свою чергу, органи місцевого самоврядування зацікавлені в зворотному зв'язку з населенням, оскільки подібні контакти дають змогу краще розуміти його запити. З цією метою організовуються збори жителів, вивчається громадська думка, проводяться консультативні та зобов'язуючі місцеві референдуми. Останнім часом для проведення опитувань і консультацій на місцевому рівні в демократичних країнах все ширше використовується комп'ютерна мережа Інтернет.

В ряді країн (США, Швейцарія, Японія, Китай, Куба та інші) законодавчо закріплена така форма відповідальності виборних посадо-

вих осіб місцевого самоврядування, як їх дострокове відкликання виборцями.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Як створюються представницькі органи місцевого самоврядування?
2. Які основні форми роботи місцевих представницьких органів?
3. Які види комітетів існують у світовій практиці?
4. Як в зарубіжних країнах формуються виконавчі органи на місцях?
5. Яка з трьох розглянутих систем «сильний мир – рада», «слабкий мер – рада», «рада – менеджер» здається вам найбільш ефективною для вашого населеного пункту і чому?
6. Яку роль у місцевому самоврядуванні відіграють чиновники?
7. Для чого створюються і як функціонують спеціальні округи?
8. Як ви розумієте принцип субсидіарності?
9. Що таке «відкритий уряд»?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Культура городского самоуправления: Учеб. пособ. / Под ред. С.Вобленко. – Николаев, 1997

Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. – Х., 2001.

Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К., 1997.

Фіцай П. Тауншип як одиниця місцевого самоврядування в Мічігані, США. – К., 2001.

Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.

Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998.

Шамберг М. Местные органы в управлении США // Мировая экономика и международные отношения. – 1990. – № 6.

Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993.

ДЖЕРЕЛА**ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**
(Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997)

Преамбула Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням,

вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі, враховуючи, що місцеві власті є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи,

переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, переконані в тому, що існування місцевих властей, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління,

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади,

стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування місцевих властей, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання,

погодилися про таке:

Стаття 1.

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

ЧАСТИНА I

Стаття 2. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції.

Стаття 3. Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.
2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції місцевих властей визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.
2. Місцеві власті, в межах закону, мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу.
3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.
4. Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.
5. Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.
6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації і, у міру можливості, своєчасно і належним чином.

Стаття 5. Охорона територіальних кордонів місцевих властей

Зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих

общин, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6. Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання місцевими властями їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.
2. Умови служби місцевих державних службовців повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7. Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.
2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.
3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8. Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей

1. Будь-який адміністративний нагляд за місцевими властями може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.
2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак, вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених місцевим властям.
3. Адміністративний нагляд за місцевими властями здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9. Фінансові ресурси місцевих властей

1. Місцеві власті мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
4. Фінансові системи, які складають підґрунття ресурсів місцевих властей, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконання завдань місцевих властей.
5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих властей вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які місцеві власті можуть здійснювати в межах їхньої власної сфери компетенції.
6. Місцеві власті інформуються, відповідним чином, про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.
7. У міру можливості, дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.
8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу, місцеві власті мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10. Право місцевих властей на свободу асоціації

1. Місцеві власті мають право, виконуючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими місцевими властями для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.
2. Право місцевих властей бути членом асоціації з метою захисту

і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації місцевих властей визнається кожною державою.

3. Місцеві власті мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з місцевими властями інших держав.

Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування

Місцеві власті мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

ЧАСТИНА II. ІНШІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 12. Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1,2 і 4 статті 4,
- стаття 5,
- пункт 1 статті 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1,2 і 3 статті 9, пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава, під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження, повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона, в подальшому в будь-який час, може повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набувають такої ж чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13. Власті, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій місцевих властей, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона, під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження, може визначити категорії місцевих або регіональних властей, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних властей шляхом перепроводження в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14. Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

ЧАСТИНА III

Стаття 15. Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами-членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.
2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду про обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.
3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду про обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16. Територіальне застосування

1. Будь-яка держава, під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, за-

твердження чи приєднання, може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.
3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно до будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом перепроведення повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду віддати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17. Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного періоду від дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не зашкоджує чинності Хартії для інших Сторін, якщо їх кількість на протязі всього часу становить не менше чотирьох Сторін.
2. Будь-яка Сторона може, відповідно до положень попереднього пункту, денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18. Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи про:

- а) будь-яке підписання;
- б) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження;
- с) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;

d) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;

e) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;

f) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятнадцятого дня жовтня місяця 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі-члену Ради Європи.

* * *

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ СВІТУ

Країни Головні особливості	Британія	США та Канада	Франція та Італія	Швеція й Данія
Конституційний статус	породження парламенту	конституції штатів	загальнодержавна конституція	Загальнодержавна конституція
Державна структура	змішана	змішана	3-ярусна	2-ярусна
Повноваження	обмежені законом	обмежені законом	загальна компетенція і закон	загальна компетенція і закон
Контроль законності	суди	суди	регіони та суди	державна і суди
Контроль за місцевою політикою	слабкий	слабкий	взаємозалежний	Взаємозалежний
Місцеві функції 1949-1989 рр.	скорочені	різноманітні	Розширені	розширені
Видатки місцевої влади у % до ВВП (1949-1989)	12%	12%	9%-15%	28%-30%
Державні витрати у % до ВВП (1949-1989)	44%	35%	50%	60%

Місцева виконавча влада	рада	змішана	мер або голова	змішана
Система представництва	мажоритарна	мажоритарна	пропорційне представництво	пропорційне представництво
Партійна система	сильна двопартійна	слабка двопартійна	Сильна багатопартійна	сильна багатопартійна
Участь у виборах	невисока	невисока	Висока	висока

(Ткачук А., Браун Р., Агранофф Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К.: Заповіт 1997. –С.48)

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНА ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ВІТЧИЗНЯНОГО МІСЦЕВОГО САМУВРЯДУВАННЯ

4.1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Україна – член Ради Європи, суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 1, 6 Конституції України). Україна як велика європейська держава обрала континентальний (європейський) тип управління місцевими справами з його дуалізмом здійснення публічної влади на місцях.

В Україні, зазначається в Основному Законі нашої держави, *«визнається і гарантується місцеве самоврядування»* (ст. 7), яке є *«правом територіальної громади – жителів села, чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України»* (ст. 140). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 18).

Як ми вже відзначали, у кожній державі, залежно від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну форму. Проте сьогодні, коли колективна думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася й Україна, його суть, зазвичай, зводиться до гарантованого державного права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (в Україні територіальної громади) і тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), вирішувати самостійно під свою відповідальність усі питання місцевого значення, діючи в межах Конституції і законів відповідної держави.

Таке розуміння місцевого самоврядування, як уже зазначалося, знайшло своє втілення в Конституції України, а також чинному *Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»*, в якому, зокрема, зазначається: *«Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в 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».

Визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, хоч би яке досконале воно не було, далеко не вичерпує до кінця змісту цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих органів, які вони обирають, самостійно вирішувати якусь частину публічних справ.

При вивченні місцевого самоврядування завжди варто пам'ятати, що це – *один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.*

Місцеве самоврядування як *принцип організації публічної влади на місцях* безпосередньо, відповідно до статті 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування, знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 7), а отже стало однією з конституційних основ нашої держави.

Суть цього принципу полягає в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші (ніж у системі органів виконавчої влади, які створюють урядову вертикаль) основи взаємовідносин центру і регіонів, центральних і місцевих органів влади; що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах *правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади.*

Правова самостійність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією, або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській Хартії, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належали б одночасно іншим органам. У межах власних повноважень місцеве самоврядування та його органи мають цілковиту свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до місцевого самоврядування. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевого самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевого самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються .

Організаційна самостійність (автономія) полягає в тому, що місцеве самоврядування та його органи повинні мати можливість визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

Головне, що органи місцевого самоврядування, діючи в межах закону, не підпорядковуються іншим органам, і будь-який адміністративний контроль за їх діяльністю можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та їх органів на володіння, користування і розпорядження майном, яке є їхньою власністю – так званою комунальною (муніципальною) власністю, а також власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень. При цьому принаймні частина зазначених коштів повинна, як на цьому наголошується в Європейській Хартії, надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких у межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Закон називає також інші принципи, які умовно можна поділити на дві групи:

- ті, які властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (*виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав*);
- ті, які є універсальними, тобто властивими як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (*народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів*).

Суть місцевого самоврядування як форми самоорганізації місцевого населення полягає в тому, що *функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування*.

Місцеве самоврядування, – зазначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», 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 (частина друга ст. 2).

Система місцевого самоврядування відзначається як певною єдністю, так і диференціацією та субординацією її основних елементів. Так, *територіальна громада* є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (ст. 140 Конституції України), тобто найбільш поширеним елементом системи місцевого самоврядування. *Рада* є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та від її інтересів функції і повноваження місцевого самоврядування (ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). *Виконавчі органи* в системі місцевого самоврядування є «їх», тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються зазначеними радами, їм підконтрольні і підзвітні (ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Однією з найсуттєвіших особливостей місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип розподілу влад, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як «працююча корпорація», що сама ухвалює відповідні рішення і сама, власними силами виконує рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування повноважень між радами та їх виконавчими органами.

Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування, що здійснюється на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст є те, що воно має своє продовження як на регіональному рівні, в особі *районних, обласних рад* – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, що об'єднані з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю – «сільраду») в особі так званих *органів самоорганізації населення* – будинкових, вуличних, квартальних, селищних комітетів, комітетів мікрорайонів, районів у містах, тощо (ст. 140 Конституції України, Закон України «Про органи самоорганізації населення»). Перелічені органи самоорганізації населення також ви-

значаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування (ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім цього як самостійний елемент цієї системи визначається й *сільський, селищний, міський* голова – посадова особа, яка обирається територіальною громадою села, селища, міста, оголює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Ще однією особливістю місцевого самоврядування в Україні, є те що в містах Києві та Севастополі виконавчі органи міської і районних у містах рад мають поєднувати функції виконавчого органу відповідної ради та функції місцевої державної адміністрації. Правовий спеціальний статус міста Києва і органів управління та самоврядування в ньому визначає Закон України «Про столицю України місто-герой Київ», прийнятий на початку 1999 р.

Україна не лише визнає, а й гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України).

Під гарантіями місцевого самоврядування слід розуміти комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування.

Права місцевого самоврядування, визнані в Конституції України, захищаються в судовому порядку. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняється у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ст. 144, 145 Конституції).

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» також зазначається, що обмеженням прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 31), що органи виконавчої влади, їхні посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках передбачених законом, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звернутися до суду щодо визнання незаконності актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71).

В цих положеннях Закону та Конституції відтворені положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до яких ор-

гани місцевого самоврядування повинні мати права на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією принципів місцевого самоврядування (ст. 11), а також, що будь-який адміністративний погляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може бути призначений лише для контролю за дотриманням законності та конституційних принципів (ст. 8).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Як ви розумієте слова Конституції про те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади?
2. Чи можуть органи місцевого самоврядування захищати свої права в суді?
3. Як ви розумієте принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.

Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. – К., 2001.

Муніципальне право України: підручник / За ред. В.Ф.Погорілка. – К., 2001.

Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К., 1998.

Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів, 2002.

ДЖЕРЕЛА

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

*Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р.
(витяги)*

Стаття 5. Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Ніхто не може узурпувати державну владу.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом 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.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

* * *

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997) (витяги)

ЧАСТИНА I

Стаття 2. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції.

Стаття 3. Концепція місцевого самоврядування

3. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

4. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування

Місцеві власті мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

4.2. ОСНОВИ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Громадяни України, подібно громадянам інших демократичних держав, також беруть участь у здійсненні владних повноважень або ж безпосередньо, або ж через своїх представників.

Говорячи про *безпосередню демократію* стосовно до місцевого самоврядування, ми маємо на увазі загальні збори громадян, місцеві референдуми, громадські слухання, в ході яких безпосереднє волевиявлення громадян служить основою для прийняття важливих суспільно-значимих рішень. Що стосується *представницької демократії*, то вона дає змогу громадянам брати участь в управлінні, делегуючи своїх представників до органів влади і тому розмова про неї торкатиметься місцевих виборів та функціонування виборних органів влади.

Найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення є *місцевий референдум*. Він також є основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами. Відповідно до статті 70 Конституції України, право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення 18 років. Згідно з Законом України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць; рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну цінність, поряд із рішенням рад на території яких він проводиться; ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені в порядку, передбаченому цим Законом. Відповідно до Закону предметом місцевого референдуму може бути і прийняття, зміна або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад та їх виконавчих органів.

Проведення референдумів з питань, що не належать до відання органів місцевого самоврядування, не допускається, а результати таких референдумів визначаються такими, що не мають юридичної чинності.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначається законом про референдум.

Ще однією формою безпосередньої демократії, одним із найдоступніших засобів самоорганізації населення, яке проживає в невели-

ких містах, селах і селищах, або ж в окремих кварталах чи мікрорайонах міст є *загальні збори громадян за місцем проживання*.

Забезпечуючи громадянам можливість поєднувати колективне обговорювання питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в їхніх виступах, участі в голосуванні тощо, загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, є формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інших питань місцевого життя. В загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, що проживають в територіальній громаді й відповідають всім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. З цим статусом пов'язане право впливати на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади

Закон забороняє будь-які обмеження права на участь у загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та економічного походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками).

Пункт 2 статті 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні громади.

Передбачається, що порядок проведення загальних зборів громадян (періодичність, місце проведення, засоби оголошення про збори, способи прийняття і оприлюднення рішень та ін.) визначаються законом та статутом територіальної громади.

Окрім участі у референдумах та загальних зборах за місцем проживання громадяни сприяють роботі органів місцевого самоврядування своїми зверненнями, які можуть бути як індивідуальними, так і колективними. Всі звернення прийнято розподіляти на заяви, пропозиції та скарги.

Заява – це звернення особи чи групи осіб до відповідного органу з

приводу реалізації якого не-будь права чи законного інтересу заявника. Заява завжди пов'язана з особистим інтересом, а її подання зобов'язує посадову особу так чи інакше вирішувати дане питання.

Пропозиція – звернення особи чи групи осіб, направлене до відповідного органу, яке містить в собі зауваження чи пропозиції відповідно покращення його роботи. Пропозиції не пов'язані з особистістю, яка звертається до органів місцевого самоврядування. Розгляд пропозиції посадовою особою не може мати юридичних наслідків.

Скарга – документ про порушення прав чи законних інтересів заявника з проханням вирішити питання іншим чином. Скарга пов'язана з особистістю заявника, а її розгляд має юридичні наслідки і передбачає видання офіційного документу за результатами розгляду.

Конституція України (ст. 140) визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Розвиваючи це положення, стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює *право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання*, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває у комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону і забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій, установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю й ін.

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування (сільською, селищною, міською радами) або статутом територіальної громади. Надаючи таке право органам місцевого самоврядування, закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі. Цим самим закон забезпечує гласність і від-

критість роботи органів місцевого самоврядування. У засіданні беруть участь члени ініціативної групи, які ініціювали те чи інше питання.

Рада, розглянувши внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи питання, ухвалює рішення. Це рішення, хоч яким би воно не було, обов'язково оприлюднюється.

Закон надає права територіальній громаді проводити *громадські слухання*. Ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування.

Закон надає право членам територіальної громади під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їх роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування (ст. 26). Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розглядові органами місцевого самоврядування. Цим ще раз підкреслюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих місцевих питань.

Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Закріплюючи положення про те, що слухання проводяться не рідше одного разу на рік, він вказує важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Одним з ключових факторів, що впливають на організацію і проведення виборів в демократичних країнах є тип виборчої системи. *Виборча система* являє собою сукупність норм, які регулюють порядок висунення кандидатів, проведення та визначення результатів виборів, а також ряд інших процедурних питань.

Переважно при обранні органів місцевого самоврядування застосовується мажоритарна система обрання кандидатів по одномандатних округах. *Мажоритарна система* – це такий порядок визначення результатів голосування, при якому обраним вважається кандидат, який набрав більшість голосів.

Спробуємо чітко виявити основні *переваги і недоліки мажоритарної системи*:

Переваги мажоритарної системи	Недоліки мажоритарної системи
<ul style="list-style-type: none"> • Безпосередньо знайомство депутатів з своїми виборчими округами і проблемами їх жителів • Інформованість виборців про особу кандидата та його ділові і людські якості, політичні переконання 	<ul style="list-style-type: none"> • Орган місцевого самоврядування, сформований на основі мажоритарної системи, характеризується широким спектром позицій і точок зору депутатів, що істотно утруднює прийняття рішень • Пріоритетом кожного депутата є розв'язання проблем власного округу

Інший підхід до виборів місцевих органів влади демонструє *пропорційна система*. В такому випадку виборці голосують не за конкретного депутата, а за партію чи блок (тобто за партійні списки), а депутатські мандати між партіями розподіляються пропорційно до кількості набраних голосів. У ході передвиборної боротьби кожен кандидат представляє не скільки особисто себе, скільки свою політичну партію.

Пропорційна виборча система також має ряд розбіжних якостей:

Переваги пропорційної системи	Недоліки пропорційної системи
<ul style="list-style-type: none"> • Партійні фракції виражають інтереси великих груп населення, і кожен з депутатів виступає з єдиною точкою зору, з єдиною позицією з питання, що обговорюється • Партійні списки сприяють тому, щоб в органах місцевого самоврядування були представлені різні верстви населення. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ослаблені особисті зв'язки виборців та їх обранців, а також персональна відповідальність перед електоратом. • За відсутністю яскраво вираженої партійної більшості виборному органу місцевого самоврядування дуже важко прийняти рішення

Очевидно, що обидві системи: і пропорційна і мажоритарна – далеко не ідеальні. В даний час в Україні, відповідно до Закону України» про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів « від 14 січня 1998 р., органи місцевого самоврядування обираються за *мажоритарною системою*. Це зумовлено цілим рядом факторів: ця система звична як для населення, так і для влади, характеризується відносною простотою агітаційної передвиборної кампанії, до того ж голосування за партійними списками значно складніше, а партійні структури на місцевому рівні розвинуті ще досить слабо. Останню обставину слід підкреслити особливо, так як слабкість політичних партій помітно заважає нормальному демократичному процесу в Україні.

(Ймовірно, що з розвитком і зміцненням політичних партій по-

стане питання про запровадження пропорційної виборчої системи. І це, напевно, буде непогано, бо саме пропорційна система є більш сприятливою для поступального розвитку місцевого самоврядування).

Сьогодні ж, відповідно до статті 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування регламентується Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутом територіальних громад. Окремо ж порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування визначається у статті 45 зазначеного Закону.

Вибори депутатів місцевих рад є вільними і відбуваються на основі гарантованого Конституцією України і Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборчий процес здійснюється на засадах вільного і рівноправного висування кандидатів, рівності можливостей для всіх депутатів у проведенні виборчої компанії; неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; контролю за джерелами фінансування та витратами на виборчу компанію; гласності і відкритості виборчої кампанії; свободи агітації.

Участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є добровільною. Вважається, що виборці, які не взяли участь які не взяли в голосування, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у виборах.

Участь у місцевих виборах є особистою справою кожного громадянина України. Нікого не можна примусити до участі чи не участі у місцевих виборах.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, яким на день проведення виборів виповнилося 18 років і які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах. Не мають право голосу на виборах громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Згідно з виборчим законом депутатам сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може бути обраний громадянин України, який має право голосу і якому на день виборів виповнилось 18 років.

Закон передбачає, що громадянин України може бути депутатом

лише однієї ради. Не може бути обраний депутатом місцевих рад громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Особи, які займають посади, що відповідно до закону є не сумісними із статусом депутата ради, зобов'язані в разі обрання залишити цю посаду (припинити цю діяльність) та у передбачених законом випадках припинити будь-яку підприємницьку діяльність.

Виборчий закон визначає також види місцевих виборів, строки і порядок їх проведення.

Важливо також мати на увазі, що жителі територіальних громад обирають не лише депутатів. У будь-якому місті, районі, селі є три різновидності органів місцевого самоврядування: голова територіальної громади, представницький та виконавчий орган. Кожний з цих органів має свою мету і функції, вирішує особливі завдання і вирізняється специфічними зв'язками з іншими органами місцевого самоврядування та населенням.

Сільський, селищний, міський голова згідно зі статтею 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища чи міста.

Як і депутати представницьких органів місцевого самоврядування, голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального виборчого права шляхом таємного голосування (частина 2 ст. 141 Конституції України). Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого співпадають з межами села, селища, міста. При цьому кандидат на посаду голови не може одночасно балотуватися кандидатом у депутати відповідної ради. На нього, як на депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, поширюється принцип несумісництва посад.

Не може бути обраним головою відповідної ради громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Обраним на посаду сільського, селищного, міського голови вважається кандидат, який одержав на виборах найбільшу, порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

На відміну від представницьких органів базового рівня, які проводять свою роботу сесійно, голова сільської, селищної, міської ради здійснює своє повноваження на постійній основі.

Термін повноважень голови – 4 роки. Його повноваження визначено у статті 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». На сільських, селищних, міських голів поширюються також повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Отже, сільський, селищний, міський голова виступає одноосібним представником територіальної громади, очолює відповідну раду і її виконавчі органи, головує на засіданнях ради.

На відміну від порядку обрання голів селищних, сільських та міських рад, які обираються безпосередньо населенням територіальної громади, *голови районної, обласної, районної у місті ради обираються відповідною радою* з числа її депутатів у межах строку повноважень ради (4 роки) шляхом таємного голосування. Тому голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед відповідною радою. Зокрема, голова може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менше двох третин депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток (специфічний правовий статус мають міські голови Києва і Севастополя).

Що стосується *виконавчих органів місцевого самоврядування*, то до них, відповідно до статей 140, 141 Конституції України та статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать виконавчі комітети сільських, селищних, міських та районних у містах (у разі їх створення) рад, які утворюються (обираються) відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради і голови виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконкому. Кількісний склад виконавчого комітету визначається радою, але персональний його склад затверджується радою за пропозицією голови відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет ради найнижчого рівня сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – голова цієї ради.

Члени виконавчого комітету виконують свої обов'язки як на постійній основі, так і на громадських засадах за відшкодуванням, принципи якого визначає закон (ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконавчий орган підпорядковується раді, а з питань здійснення завдань органів виконавчої влади, відповідним виконавчим органам. Закон не допускає можливості входження до виконавчого комітету депутатів відповідної ради, за винятком секретаря ради. Функції виконавчих комітетів чітко визначені Законом (ст.52).

Незалежно від виконавчого комітету ради сіл, селищ, міст можуть створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень. Вони мають подвійне підпорядкування – раді і виконавчому комітету. Роботодавцям керівників цих структур є сільський, селищний, міський голова і голова районної ради в місті.

В тих населених пунктах, де чисельність населення досить значна, прийняття рішень всіма жителями технічно неможливо. Адже зрозуміло, що не можна зібрати загальні збори громадян 500-тисячного, 100-тисячного і навіть 10-тисячного міста. Тому й отримали свій розвиток представницькі інститути, які дають змогу громадянам брати участь у самоврядуванні не безпосередньо, а як би «заочно», через своїх обранців.

Представницькими органами територіальних громад згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є відповідні *місцеві ради*.

Ради є колегіальними органом загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнозобов'язуючий характер, і які сполучають місцеві і загальнодержавні інтереси.

Система місцевих рад складається з двох підсистем – базового та регіональних рівнів.

Базова підсистема включає в себе сільські, селищні, міські та районні в містах ради, які утворюються на території сіл, селищ, міст районного, обласного, республіканського значення, міст, що мають спеціальний статус (Київ та Севастополь) та районів у містах.

Регіональна підсистема складається з обласних і районних рад, які утворюються та території відповідних областей і районів.

Відмінності між цими підсистемами виражені в пунктах 1 та 2 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Чисельний склад представницького органу місцевого самоврядування, згідно з законом, залежить від чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць і в даний час вкладається в діапазон від 15 до 75 депутатів.

Соціальне призначення місцевого самоврядування найбільш повно розкривається в *функціях місцевих рад*, до яких належать:

1. *політична функція* – допомога з боку представницьких органів щодо формування шляхом виборів рад відповідного рівня, в участі населення у всеукраїнських і місцевих референдумах тощо;
2. *економічна функція* – вирішення рядами економічних питань місцевого значення;
3. *соціальна і культурна функції* – до яких відносяться прийняття і реалізація відповідними радами програм соціального і культурного значення, управління закладами соціально-культурного призначення, вирішення соціальних і культурних питань на території відповідної ради;
4. *екологічна функція* – прийняття відповідних програм охорони навколишнього середовища та участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм.
5. *представницька функція* – управління державними і громадськими справами, що здійснюються відповідними радами на основі їх повноважень;
6. *нормативна функція* – прийняття, зміна та скасування нормативно-правових актів;
7. *фінансово-бюджетна функція* – прийняття і здійснення контролю за відповідними місцевими бюджетами.
8. *контрольна функція* – передбачає контроль з боку відповідних рад за діяльністю органів, посадових осіб, установ і організацій, розташованих на території ради, захист інтересів, прав і свобод населення;
9. *матеріально-технічна функція* – здійснюється у сфері управління об'єктами комунальної власності, інфраструктури сіл, селищ, міст.

Предметним відображенням функцій є *повноваження* місцевих рад (орієнтовний перелік повноважень територіальної громади та утворених нею органів в цілому передбачає пункт 1 статті 143 Конституції України. В частині 2 цієї статті міститься перелік повноважень, які

належать лише представницьким органом регіонального рівня – обласним та районним радам).

Є перелік питань, які законодавство України відносить до *виключної компетенції* представницьких органів місцевого самоврядування. Серед них:

затвердження місцевого бюджету і звіту про його виконання;

- прийняття планів та програм соціально-економічного розвитку територіальних громад;
- встановлення місцевих податків і зборів;
- встановлення порядку управління муніципальною власністю;
- контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцеві ради проводять свою роботу *сесійно*. Сесія складається з *пленарних засідань* ради, а також засідань *постійних комісій ради*. (Постійні комісії ради є органами ради, що обираються радою на строк її повноважень з числа депутатів для вивчення і ... розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконання рішень ради, її виконавчого комітету). З метою підвищення ефективності і дієвості в роботі рад Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., передбачає можливість утворення *депутатських груп та фракцій*.

Та безперечно, головною дійовою особою місцевої політики є депутат, який представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь в діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує її доручення.

При цьому «народному обранцеві» доводиться виконувати різні ролі:

- формувати політику, займатися визначенням цілей, розглядом альтернатив і визначенням стратегій, що будуть спрямувати діяльність самоврядування на благо громади;
- ухвалювати рішення, висловлювати свою думку при наявності вибору чи альтернатива;
- як «комунікатору» передавати й одержувати інформацію, ідеї й пропозиції чітко, точно і зрозуміло;
- сприяти колективному процесу, заохочувати зусилля, допомагати іншим вирішувати проблеми і улагоджувати міжособисті і міжгрупові конфлікти;

- вести переговори, допомагати іншим прийти до загальноприйнятого рішення в випадку різних інтересів і потреб;
- виступати в ролі фінансиста, ухвалювати рішення відносно формування, розподілу і витрат громадських фондів (бюджету);
- контролювати діяльність ради і її персоналу, домагаючись, щоб вони займалися відповідними справами і виконувати їх належним чином, здійснювати моніторинг і правильну оцінку політик, програм і послуг населення;
- представляти владу, використовувати особистий вплив для отримання очікуваних результатів;
- як лідер виконувати всі пов'язані з його посадою ролі для досягнення значних позитивних змін в житті громади і виборців.

Загалом же ролі, на виконання яких очікують від депутата, можна звести до трьох основних (інакше кажучи, депутат може «носити три капелюхи»):

1. Репрезентивна (представницька)
2. Вироблення політики
3. Управлінсько-контролююча

Конституційно-правовий статус та повноваження сільських, селищних, міських голів та голів районної, обласної, районної в місті ради чітко окреслені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 55).

Детально зупинимось лише на правах і обов'язках міського голови. Зокрема він:

- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання; рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє с посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- є розпорядником бюджетних, позабюджетних, цільових (у т.ч. і

валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представляє територіальну громаду та раду і її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

При цьому міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень і є підзвітним, підконтрольним, відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Громадяни, які працюють на постійній основі і займають посади в органах місцевого самоврядування, вважаються муніципальними службовцями. Питання про їх правовий статус, порядок і особливості функціонування і проходження служби в органах місцевого самоврядування визначаються положеннями спеціального Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.. Конкретні питання проходження муніципальної служби можуть регламентуватися також статутами територіальних громад.

На будь-якого муніципального службовця вищезгаданим та іншими законами України накладається ряд обмежень, пов'язаних з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби. Але це аж ніяк не означає, що життя службовця органів місцевого самоврядування складається з суцільних заборон. Обмеження щодо кваліфікаційних вимог, політичної, комерційної діяльності, тощо є зворотною стороною тих прав і гарантій, які держава надає муніципальним службовцям. Наявність таких гарантій дає змогу зробити посадову особу органів місцевого самоврядування більш захищеною, а його роботу – більш привабливою.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Яку з форм прямої демократії ви вважаєте найбільш ефективною?
2. Як ви розумієте вислів «загальне, рівне і пряме виборче право»?

3. В чому переваги і недоліки мажоритарної і пропорційної виборчих систем?
4. Як ви розумієте принцип розподілу влад?
5. Що таке «виключна компетенція представницьких органів» і що входить до неї?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: Проблеми і перспективи. – К., 1997.

Культура местного самоуправления: Учеб. пособ. / Под ред. С.Вобленко. – Николаев, 1997.

Сасенко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К., 1997.

Удовиченко В. Абетка міського голови. – К., 2000.

Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособ. – М., 1998.

ДЖЕРЕЛА

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р.

(витяги)

Стаття 32. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, викорис-

танням та поширенням такої недостовірної інформації.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свобо-

дам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Стаття 47. Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Стаття 49. Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Стаття 56. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

* * *

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»

Стаття 1. Законодавство про статус депутатів місцевих рад

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Стаття 2. Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу

1. Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної,

обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

2. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Стаття 3. Депутат місцевої ради – повноважний і рівноправний член відповідної ради

1. Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.
2. Депутат місцевої ради відповідно до цього Закону наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Стаття 4. Виникнення і строк повноважень депутата місцевої ради

1. Депутат місцевої ради набуває свої повноваження в результаті обрання його до ради відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».
2. Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.
3. Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів.

4. Інформація про підсумки виборів доводиться територіальною виборчою комісією до відома відповідної місцевої ради. Спори щодо набуття повноважень депутатів місцевої ради вирішуються судом.

Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради

1. Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;

2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;

5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі;

7) його смерті.

2. Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;

2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

3. Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом.

4. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори депутата замість депутата, який вибув, проводяться відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Стаття 6. Поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків

1. Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

2. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищ-

ної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

3. За рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

Стаття 7. Несумісність статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності

1. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.
2. Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.
3. Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Стаття 8. Депутатська етика

1. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) не принижувати честі й гідності виборців, інших депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

2. Регламентом ради чи статутом відповідної територіальної громади можуть бути встановлені також інші правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

Стаття 9. Депутатське посвідчення та нагрудний знак депутата місцевої ради

1. Після набуття депутатом місцевої ради повноважень йому видаються посвідчення і нагрудний знак.

2. Зразки посвідчень і нагрудних знаків депутата місцевої ради, а також Положення про них затверджуються Верховною Радою України.

(Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 40, ст.290)

Див. також:

Закон України «Про органи самоорганізації населення» № 2625-III від 11.07.2001

Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 3-4, ст. 15) (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 431-XIV від 16.02.99, ВВР. – 1999. – № 15, ст.85)

4.3. СУТНІСТЬ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Однією з основних форм місцевої нормотворчості є *статут територіальної громади* села, селища, міста. В житті громади він відіграє таку ж роль, як конституція в житті країни. Варто відзначити ряд особливостей, що роблять статут територіальної громади схожим на конституцію держави.

По-перше, це наявність особливого суб'єкта, від імені якого приймається статут. Як і конституція, статут приймається безпосередньо народом (шляхом референдуму) чи від імені народу його представниками – депутатами представницького органу (ради). Ця обставина часто відображається в преамбулі статуту.

По-друге, статут, як і конституція держави, надає правовий характер відносинам, які склалися чи складаються в самоврядуванні територіальної громади і юридично закріплює їх.

По-третьє, це всеохоплюючий характер правового регулювання. Подібно до конституції держави, статут регулює відносини, що стосуються всіх сторін життя місцевого співтовариства. Звичайно ж, ні статут, ні конституція не можуть і не повинні прописувати ці відносини детально. Детальна регламентація здійснюється через прийняття інших нормативних актів.

По-четверте, статут – це головний документ з усіх, які приймаються органами місцевого самоврядування чи місцевою громадою безпосередньо. Це означає, що всі інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування чи населенням у ході референдуму, повинні відповідати статуту (його принципам і нормам).

По-п'яте, статут – це основа для подальшої місцевої нормотворчості. Адже вирішення конкретних питань вимагає прийняття на місцях інших нормативно-правових актів (розпоряджень, постанов, інструкцій і т.д.), які повинні розвивати і конкретизувати положення статуту.

По-шосте, статут територіальної громади, як і конституція держави, відзначається особливим порядком прийняття, а також внесенням до нього змін чи доповнень.

Цей порядок визначено в самому статуті, який передбачає, що він не може бути змінений самовільно будь-ким, окрім самого народу – населення територіальної громади (або, за його дорученням, народними обранцями-депутатами).

Статут має бути досить докладним документом, який визначає правила діяльності органів місцевої влади, її посадових осіб, вказує

порядок обрання та звітності цих органів і забезпечує участь громади в управлінні. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на основі Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та Закону України,

Для України на сучасному етапі її розвитку створення статутів є досить новим, але перспективним напрямком розвитку структури місцевого самоврядування в окремих населених пунктах з урахуванням власного історичного досвіду, місцевих традицій та особливостей.

Досвід підготовки статутів територіальних громад в Україні незначний, а середньовічні статuti навряд чи можуть бути зразком для підготовки нових важливих документів сучасного міського життя. А тому варто спробувати хоча б коротко розглянути досвід інших країн, де міські статuti є звичайним явищем уже багато років чи навіть століть.

Розглянемо положення типового статуту американського міста. Оскільки статuti різних американських міст помітно відрізняються, суттєві відмінності має і структура міської влади. Спробуємо узагальнити деякі норми, що регулюються статутом типового американського міста. Які ж положення статуту є обов'язковими, незалежно від структури міської влади?

1. Статут встановлює повноваження колегіального, представницького, нормотворчого (в американському розумінні – законодавчого органу) для міської ради. Зазвичай, статут закріплює положення про те, що раді надається весь обсяг законодавчих повноважень, які за конституцією того чи іншого штату належать до компетенції громади.
2. Статут визначає склад ради та порядок обрання її членів. Тут же встановлюються вимоги щодо виборності, несумісності, а також кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади радників (депутатів). Норми статуту чітко регламентують термін повноважень членів ради та порядок вступу на посади новообраних депутатів.

3. Як правило, в статуті регулюється і порядок встановлення компенсації виборним членам ради за їх роботу в раді.
4. Статут визначає також порядок проведення засідань ради, обговорення проектів рішень, спосіб їх прийняття та оприлюднення, а також порядок їх оскарження і набрання ними чинності.
5. Докладно регламентується порядок надання петицій від міських мешканців та порядок їх розгляду і проведення місцевого референдуму.
6. Статут визначає структуру виконавчої влади в місті, повноваження голови виконавчого органу та порядок надання йому компенсацій за роботу. (У різних містах США виконавчим органом міського самоврядування може бути: мер міста, голова відповідної ради, виконавчий директор чи менеджер, який працює на контрактній основі).
7. Важливе місце в статуті відводиться унормуванню структури, порядку призначення та звітності міської адміністрації, проведення заміщення посад міських службовців, як правило, на конкурсній основі, а також принципам та порядку призначення їх заробітної плати.
8. Статут приділяє велику увагу бюджетним питанням: а саме, бюджетному процесові та контролю за видатками місцевого бюджету.
9. Обов'язковим елементом міського статуту є норми, що регулюють питання відкритості влади та доступності її для громадян. Це стосується як доступу на засідання ради, так і врахування думок громадян при прийнятті рішень. Статутом встановлюється також порядок ознайомлення з прийнятими рішеннями.
10. Завершується статут, як правило, розділом про порядок ініціювання перегляду статуту і внесення змін до нього.

Органи самоврядування в Німеччині приймають різні статuti, але головним статутом є конституційний статут общини, який доповнює визнане законом про місцеве самоврядування муніципальне право специфічними місцевими правилами. Хоча цей статут формально не є законом, але його виконання на місцевому, общинному рівні обов'язкове, як і виконання земельних законів. До статуту включаються різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту. Це може стосуватися форми повідомлення громадян про роботу органів самоврядування; різних форм участі людей у діяльності

самоврядування; поділу общини на дрібніші одиниці з власним представництвом; затвердження договорів між різними общинами і т.д.

В Росії Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» досить детально розписує різні сфери регулювання, які необхідно відобразити в статуті муніципального утворення. Але як свідчить досвід, федеральне і регіональне законодавства залишають муніципалітетам досить простору, щоб підготувати статут, який би не був схожим на статут сусідів. Про це свідчить серйозна різниця в обсягах міських статутів. Так, наприклад, статуту міст Фрезіна (Московська обл.) та Северськ (Томська область) містять в собі відповідно 33 і 56 статей, статут Ростова-на-Дону – 87, а статут міста Губкінське (Ямало-Ненецький автономний округ) – аж 233 статті. Як бачимо, місця для творчої діяльності вистачає.

Оскільки сам Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є досить детальним, а статут може регулювати лише «особливості здійснення місцевого самоврядування», тобто регулювати ті питання, які не врегульовані даним законом, постає питання: а чи є взагалі сфера для застосування міського статуту в Україні? На перший погляд, через надмірну деталізацію закону для міського статуту такої сфери немає, але так здається тільки на перший погляд. Для багатьох міст, особливо великих, правове поле для міського статуту залишається ще досить широким.

Що може регулювати міський статут?

1. У статуті можна закріпити територіальні межі міста, адміністративний поділ міста та визначити склад міської громади.
2. Хоча закон і визначає загалом систему місцевого самоврядування, у тому числі й для міста, статут може закріпити та розвинути положення закону, зокрема, чітко визначити структуру самоврядування даного міста.
3. Повноваження міської ради щодо формування виконавчого органу, порядку призначення посадових осіб, проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, інші кадрові питання. У тому числі статут може передбачати спеціальні способи формування контрольних чи ревізійних органів. У статуті варто особливо врегулювати питання винесення недовіри міському голові радою.
4. Питання діяльності власне представницького органу влади також може бути врегульоване статутом, особливо це стосується

- діяльності депутатів, порядку підготовки та розгляду питань, порядку оприлюднення прийнятих радою рівень тощо.
5. Статутом також можуть бути передбачені особливості проведення міських виборів, міських референдумів, дорадчих опитувань громадян чи принципів реалізації народної ініціативи, подання петицій, організації громадських слухань тощо.
 6. Окремим розділом такого статуту може бути блок норм, що стосуються фінансових питань міста, зокрема порядку встановлення місцевих податків і зборів; порядку формування та здійснення міського бюджету, а також контролю за його виконанням.
 7. Складовою частиною статуту також має бути розділ про порядок внесення до нього змін, тобто порядок ініціювання цих змін, розгляду та прийняття.

Звичайно, це лише основні питання, які можуть знайти своє відображення у статуті територіальної громади. Залежно від ситуації, у статуті може знайти свій вияв історичний аспект (міста-музеї, міста – історичні пам'ятки), географічний (гірське місто, курортне, портове), демографічний та національний (наявність компактно розташованих національних меншин, біженців, переселенців, пенсіонерів, скорочених військових частин). Так само залежно від міста, активності громадськості та позиції міської влади статуту можуть суттєво відрізнятися як за змістом, так і за обсягом.

Поряд зі статутом у територіальних громадах приймаються й інші нормативні акти, які регулюють місцеве самоврядування. До їх системи входять: рішення прийняті на референдумах, а також акти представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Важливо відзначити, що документи, які приймаються безпосередньо населенням, мають більш високу юридичну силу, ніж акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Ієрархію діючих в територіальній громаді нормативних актів можна проілюструвати такою схемою.

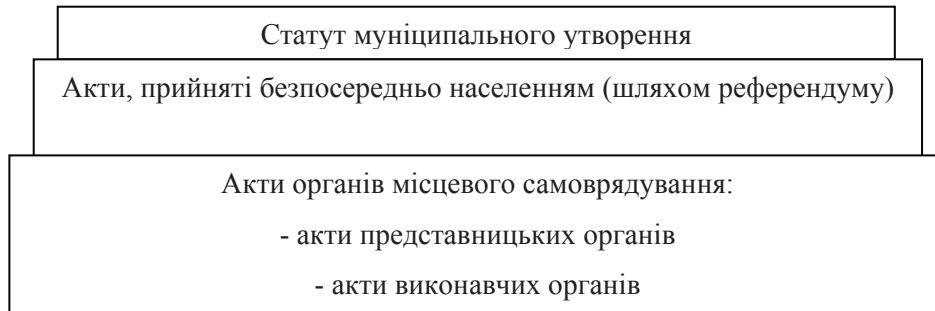


Рис. 4. Ієрархія муніципальних нормативних актів
(відповідно до їх юридичної сили)

Таким чином, переважна більшість актів, що регулюють місцеве самоврядування, приймаються на місцевому рівні. Як правило, нормативні акти органів місцевого самоврядування носять назву *рішень* або *постанов*. До них пред'являється ряд вимог, аналогічних вимогам, яким повинні відповідати акти органів державної влади. Зокрема, вони не можуть виходити за межі компетенції відповідного органу, повинні відповідати чинному законодавству і прийматися відповідно до визначених процедур. Ті акти, які вимагають фінансових витрат, мусять супроводжуватися фінансовим роз'ясненням з чітким визначенням джерел фінансування.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Чому статут територіальної громади можна прирівняти в мініатюрі до конституції держави?
2. Які питання мусять в обов'язковому порядку знайти своє відображення в статуті?
3. Для чого необхідна державна реєстрація статутів сіл, міст, селищ?
4. В чому полягає необхідність доповнення статутів територіальних громад іншими нормативними актами?
5. Які муніципальні акти володіють більшою юридичною силою?
6. Які нормативні акти, необхідні органам місцевого самоврядування, діють у вашому населеному пункті?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. – К., 1999.

Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: Навч. посіб. – К., 2000.

Соціальна інфраструктура села: Навч. посіб. / За ред. П.Т.Саблука, М.К.Орлатого. – К., 2002.

Хартія українських міст. – К., 1998.

ДЖЕРЕЛА

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ СЕЛА

Статут територіальної громади населеного пункту має визначити спільну мету всіх його жителів; завдання мешканців громади та їх права й обов'язки; керівні, наглядові, контрольно-ревізійні органи та порядок їх утворення; порядок контролю за діяльністю керівних органів і звітності перед спільнотою; майнові та інші права членів територіальної громади; взаємовідносини громади та її членів з іншими суб'єктами.

Основні завдання статуту територіальної громади полягають у:

- визначенні оптимальних для конкретного населеного пункту способів забезпечення прав і умов життя їх мешканців;
- визначенні правових відносин між громадою, органами самоврядування та суб'єктами інших рівнів влади;
- створенні відповідної нормативно-правової та організаційної бази життєдіяльності населеного пункту;
- розробці механізму контролю за діяльністю органів влади у населеному пункті з боку його територіальної громади та окремих громадян;
- визначенні порядку реалізації норм чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей.

У процесі розробки статуту необхідно дотримуватись головних принципів, до яких слід віднести відкритість, доступність, адресність та об'єктивність.

До основних функцій сільської територіальної громади належать:

- *функція легітимізації* узаконює територіальну громаду як основного суб'єкта управління сільським населеним пунктом, складові громади, їхню взаємодію по сприянню розвитку місцевого громадянського суспільства;
- *регуляторна функція* розробляє принципи, загальні правила і

норми регулювання взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування в усіх сферах життєдіяльності сільського населеного пункту;

- *правотворча функція* визначає права і обов'язки органів місцевого самоврядування та жителів сільського населеного пункту;
- *інноваційна функція* забезпечує динаміку розвитку сільського населеного пункту відповідно до програми його розвитку, закріплення механізмів інноваційних процесів;
- *управлінська функція* створює умови ефективного управління сільським населеним пунктом, розвиток усіх складових управління та самоврядування;
- *правозахисна функція* визначає комплекс прав та свобод громадян, їх гарантії та способи захисту;
- *етична функція* визначає правила цивілізованої взаємодії жителів сільського населеного пункту та органів місцевої влади, інших суб'єктів на підставі норм і цінностей моралі суспільства.

Розробка проектів статутів територіальних громад вимагає різних підходів до його формування. На нашу думку, статут територіальної громади повинен включати ті аспекти самоврядування, які, по-перше, не врегульовані чинним законодавством, але повинні забезпечувати умови нормального функціонування територіальної громади та її органів; по-друге, безпосередньо визначені законом як такі, що підлягають регламентації у статуті. Такий підхід зумовлює наступну структуру статуту сільської територіальної громади.

У *вступній частині* цього документа подаються загальні положення, підкреслюється приналежність статуту до актів, які мають найвищу юридичну силу в системі місцевого самоврядування та виражають волю всієї територіальної громади, усіх її складових щодо схвалення запропонованого у статуті механізму здійснення місцевого самоврядування в сільській місцевості. Дається тлумачення основних термінів та категорій.

У *першому розділі «Адміністративно-територіальний устрій»*:

- подаються короткі історичні відомості щодо заснування сільського населеного пункту, його назв та назв населених пунктів, які увійшли до його складу, а також назв вулиць, порядок їх перейменувань з посиланням на конкретні акти органів державної влади України, якщо є потреба на акти Росії, Австро-

Угорщини, Польщі, інших держав, до складу яких входив цей населений пункт у минулому;

- описується територіальна схема побудови системи місцевого самоврядування (населений пункт – інші населені пункти, що знаходяться в межах територіальних кордонів сільської ради);
- у разі наявності територіальних одиниць із спеціальним статусом (історико-заповідні, лісопаркові зони тощо) дається їх опис, ви-значається орган державної влади який надав спеціальний статус цим територіальним одиницям;
- аналізується соціально-демографічна характеристика сільського населення;
- опрацьовується в ретроспективі символіка територіальної громади із зазначенням порядку її затвердження;
- регламентуються взаємовідносини органів і посадових осіб місцевого самоврядування з підприємствами, установами й організаціями, що знаходяться на території населеного пункту і не належать до комунальної власності, а також з тими, які належать до змішаної форми власності;
- розглядаються взаємовідносини сільської ради з місцевими органами виконавчої влади та органами самоврядування;
- визначаються порядок та процедура прийняття статуту.

У другому розділі «Сільська територіальна громада та її роль»:

- викладається сутність територіальної громади та її роль у системі місцевого самоврядування, наводиться перелік суб'єктів права місцевого самоврядування (первинний суб'єкт – сільська громада), схеми та принципи побудови демократії та органів, які беруть участь у здійсненні місцевого самоврядування (включаючи органи самоорганізації населення);
- розкривається склад територіальної громади, її етнічні складові, віросповідання жителів та механізм безпосередньої участі громадян – членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування;
- визначається порядок і процедура місцевого референдуму, перелік питань, які можуть бути винесені на нього, а також перелік питань, які не слід виносити на референдум;
- визначається територіальний принцип і порядок скликання загальних зборів громадян та критерії участі в їх роботі, перелік питань, які можуть бути винесені на загальні збори, обов'язки

органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення щодо організації роботи загальних зборів;

- викладається механізм колективних звернень жителів села до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначаються організаційні засади громадських слухань, перелік осіб, які запрошуються на них, порядок підготовки та їх проведення, правові наслідки рішень, що приймаються у ході громадських слухань тощо;
- розробляється механізм ініціювання жителями розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування питань, віднесених до відання місцевого самоврядування;
- устанавлюються організаційні форми співробітництва місцевих осередків та організацій політичних партій, національно-культурних організацій, земляцтва з органами місцевого самоврядування;
- передбачаються інші форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (наприклад, попереднє обговорення жителями села або представниками територіальної громади питання, яке винесене на розгляд сільської ради).

У третьому розділі «Структура та організаційні засади діяльності сільської ради»:

- розкривається система органів місцевого самоврядування (функціональні обов'язки голови сільської ради, сільської ради та її виконавчого комітету);
- визначаються повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначається механізм виборів сільського голови, органів місцевого самоврядування, управління сільським населеним пунктом, контрольна діяльність сільської ради, взаємини сільської ради та її голови;
- наводиться текст присяги депутата сільської ради та сільського голови;
- визначається перелік постійних комісій, склад виконавчого комітету;
- розробляються основні принципи організації та діяльності інших органів місцевого самоврядування.

У четвертому розділі «Принципи та система місцевого самоврядування»:

- викладається порядок формування та визначаються мета, принципи, функції органів місцевого самоврядування;
- визначається строк повноважень органів самоорганізації населення;
- закріплюються принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення стосовно законності, безпосередньої участі населення у розробці, прийнятті і реалізації рішень щодо облаштування відповідної території; поєднання територіальних інтересів (території, у межах якої діє орган самоорганізації населення); самостійності, самофінансування та часткового фінансування з місцевого бюджету: захисту прав і законних інтересів громадян, що проживають на відповідній території; виборності, підконтрольності, підзвітності перед органами місцевого самоврядування та відповідною сільською територіальною громадою; гласності і врахування громадської думки;
- визначаються ресурсні можливості та повноваження органів самоорганізації населення, якими їх може наділити рада.

У п'ятому розділі «Матеріальні та фінансово-економічні основи сільської ради»:

- визначається перелік об'єктів, які належать виключно до комунальної власності сільської ради і не підлягають відчуженню у будь-якій формі;
- подається перелік виконавчих органів, на які покладається функція оперативного управління об'єктами комунальної власності сільської ради;
- визначається мінімальний розмір бюджету інвестицій та розвитку сільського населеного пункту;
- наводиться перелік місцевих зборів і податків;
- визначаються принципи формування доходної бази місцевого бюджету.

У шостому розділі «Відповідальність сільської ради та її посадових осіб. Гарантії місцевого самоврядування»:

- визначається відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, юридичними та фізичними особами за результати самоврядної діяльності;
- встановлюється відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування перед сільською територіальною громадою;
- визначаються гарантії здійснення місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб.

У цьому розділі «Прикінцеві положення»:

- визначається порядок набрання чинності статутом;
- вносяться зміни та доповнення до статуту;
- перераховуються нормативно-правові акти сільської ради, інших органів місцевого самоврядування, які призупиняють свою дію з набуттям чинності статутом.

Після підготовки проекту статуту сільської територіальної громади та проведення фахівцями експертизи наступним етапом є обговорення в першому варіанті статуту на сесії сільської ради, зборах трудових колективів, у громадських і партійних організаціях. За умови, якщо є зауваження та пропозиції, здійснюється доопрацювання цього нормативного документу. Прийнятий статут вважається після того, коли на сесії сільської ради проголосувало дві третини депутатів. У випадку, коли за прийняття статуту проголосувало менш як дві третини, він підлягає затвердженню на місцевому референдумі.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 липня 1998 р. № 1150 статут територіальної громади після його затвердження сільською (селищною) радою повинен пройти реєстрацію в органах юстиції. Статут територіальних громад сільських населених пунктів реєструють районні управління юстиції. Для цього разом із заявою сільського (селищного) голови подаються наступні документи:

- статут, який не повинен суперечити чинному законодавству;
- рішення сільської (селищної) ради та протокол засідання сесії ради, на якій приймався статут;
- квитанція про внесення плати (п'ять неоподаткованих мінімумів доходів громадян).

Районне управління юстиції у місячний строк повинне прийняти рішення про реєстрацію та видати свідоцтво. Крім того, відомості про це вносяться до реєстру статутів територіальних громад і в 10-денний термін повідомляються в районне управління статистики.

Скасування державної реєстрації статуту територіальної громади можливе за наявності рішення сесії сільської (селищної) ради або рішення суду про його скасування.

Після реєстрації в органах Міністерства юстиції України статут сільської територіальної громади набуває статус постійно діючого правового акта.

Розробка та впровадження в практику статуту територіальної громади сільського населеного пункту створюватиме передумови для більш ефективного врегулювання суспільних відносин, які ви-никають у процесі здійснення місцевого самоврядування, а також закріплення на цьому рівні управління правової, організаційної та фінансової самостійності.

(Соціальна інфраструктура села: Навч. посіб. / За ред. П.Т.Саблука, М.К.Орлатого. – К., 2002. – С. 398-407)

4.4. МАТЕРІАЛЬНІ ТА ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реальність місцевого самоврядування визначається в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття *комунальної власності* вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р., і на той час комунальна власність розглядалася як різновид державної власності (ст. 31 Закону). Конституція України 1996 р. визначає комунальну власність як *самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кілька сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста та району в місті*.

Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоуправління. До складу комунальної власності входять нерухоме і рухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енерге-

тичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також отримані від відчуження об'єктів комунальної власності.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів визначаються територіальною громадою як *об'єкти виключного права комунальної власності*.

До об'єктів *виключного права комунальної власності* можуть бути віднесені:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, цвинтарі, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та місцевого самоврядування;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- річки, водойми та їх береги;
- кладовища;
- пам'ятки історії та архітектури;
- природні ландшафти та заповідники;
- інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада.

Об'єкти виключного права комунальної власності не можуть бути відчуженими в будь-який спосіб, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади.

Територіальні громади можуть мати *спільну власність* – об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Відповідно до законодавства територіальна громада – власник комунального майна може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції: передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо.

Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть передавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати в якості застави, передавати їх як внесені до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств з обмеженою діяльністю, кооперативів, Фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми, затверджують статuti створених ними підприємств, взаємовідносини цих підприємств, організацій та установ. Відповідно до закону вони регулюють ціни та тарифи на продукцію та послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств з відповідним бюджетом, встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємством майна, веденням фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність, делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні чи фізичні особи.

Управління об'єктами спільної власності територіальних громад здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації.

Для управління об'єктами спільної власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Право комунальної власності територіальні громади відповідно до статті 13 Конституції України захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди попередньої територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають:

- а) кошти місцевого бюджету;
- б) позабюджетні кошти місцевого самоврядування;
- в) кошти комунальних підприємств.

Для здійснення повсякденної діяльності органам місцевого самоврядування необхідно чітко визначити свої *доходи і видатки*, тобто *бюджет (місцевий бюджет – це форма утворення і витрат грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання завдань місцевого самоврядування)*.

Місцеві бюджети розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (в разі їх утворення). Згідно з Законом України «Про бюджетну систему в Україні» (ст. 7) до відання місцевих рад належить визначення основних напрямів бюджетної політики, розгляд проекту відповідного місцевого бюджету, внесення змін та доповнень до нього, затвердження цього бюджету, контроль за виконанням бюджету, за цільовим, економним використанням бюджетних коштів, затвердження звіту про виконання бюджету. При цьому втручання інших органів і організацій в процес складання, затвердження та виконання місцевого бюджету не допускається, крім встановлених законодавством винятків.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами, або для виконання спільних проєктів з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Місцевий бюджет має *дохідну* та *видаткову* частини. Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення

завдань та функцій місцевого самоврядування. Закон передбачає різні шляхи формування дохідної частини місцевих бюджетів.

По-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування і гарантує фінансову автономність місцевого самоврядування. (Так, ст. 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків).

По-друге, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі.

По-третє, в дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, які передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. При цьому мінімальні розміри місцевих бюджетів мають визначатися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом,

Фінансова допомога місцевому самоврядуванню може здійснюватися з боку держави у формі *дотацій* або *субвенцій*.

Дотація – це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету у випадках, коли коштів, що надходять з власних джерел та закріплених доходів, недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету. Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

Субвенції – це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний строк для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.

Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій,

субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

По-четверте, для доходної частини місцевого бюджету включаються кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів виконавчої влади.

Зазначимо, що практика *бюджетного регулювання*, тобто перерозподілу коштів з метою забезпечення мінімального необхідного рівня доходів у бюджетах місцевого самоврядування, поширена у всьому світі, так як в більшості країн неможливо реалізувати муніципальні програми, спираючись лише на місцеві податки. В Іспанії, Швеції та Австрії, наприклад, зібрані муніципальною владою податки складають лише половину доходів місцевих бюджетів; в Ірландії та Нідерландах ця доля ще менша, лише 10 відсотків від всіх надходжень до бюджету.

Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Розмір і цільове спрямування видатків, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, визначаються *видатковою* частиною місцевих бюджетів, яка включає видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

Поточні видатки – це витрати місцевих бюджетів на фінансування мережі комунальних підприємств, установ, організацій і органів, діючої на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. В складі поточних видатків необхідно окремо виділити видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі перелічених вище об'єктів з зазначенням всіх факторів, які вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку – це витрати місцевих бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; формування структурної перебудови народного господарства; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворення.

Згідно з Законом України «Про бюджетну систему України» (ст. 20) з *місцевих бюджетів здійснюються видатки на:*

фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального

забезпечення і соціального захисту населення, а також соціально-культурних заходів відповідно до покладених на ці органи влади функцій;

- утримання органів місцевого самоврядування;
- фінансування комунальних підприємств і господарських організацій, природоохоронних заходів;
- інші заходи, що фінансуються відповідно до законодавства України з місцевих бюджетів.

Тож сьогодні надзвичайно актуальною залишається проблема формування належної матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. На жаль, місцеве самоврядування в Україні ще далеко не забезпечено відповідними фінансовими ресурсами для виконання власних повноважень, постійно виникають проблеми з фінансуванням виконання делегованих державою повноважень, але надію на покращання фінансового стану місцевого самоврядування України дає збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України 2002 і 2003 рр..

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що складає фінансово-економічну основу місцевого самоврядування?
2. З чого складаються фінансові ресурси територіальної громади?
3. Що відноситься до об'єктів виключного права комунальної власності територіальної громади?
4. За рахунок яких джерел формується дохідна частина місцевих бюджетів?
5. Чим відрізняються субвенції від субсидій?
6. На що витрачаються кошти з місцевих бюджетів?
7. В чому полягає відмінність поточних видатків від видатків розвитку?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

55 кращих практик у місцевому самоврядуванні України. – К., 2002.

Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1996.

Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.М. Основы управления муниципальным хозяйством. – М., 1998.

Кравченко В. Місцеві фінанси України. – К., 1999.

Культура городского самоуправления: Учеб. пособ. / Под ред. С.Вобленко. – Николаев, 1997.

Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. – К., 2001.

ДЖЕРЕЛА

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

*Ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р.
(витяги)*

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

* * *

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» (витяги)

Розділ III

МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 60. Право комунальної власності

1. Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, ру-

хомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

2. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.
3. Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.
4. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.
5. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.
6. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.
7. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не пови-

нні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

8. Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.
9. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

- 1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

- 2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

- 3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Стаття 61. Місцеві бюджети

1. Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему.
2. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.
3. Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з цим Законом та

законом про бюджетну систему.

4. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.
5. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами.

Стаття 62. Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів

1. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.
2. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Стаття 63. Доходи місцевих бюджетів

1. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.
2. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами.
3. Порядок зарахування доходів до місцевих бюджетів визначається законом про бюджетну систему та іншими законами.

4. У доходній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.
5. Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.
6. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.
7. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами у розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з районного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Стаття 64. Видатки місцевих бюджетів

1. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих громад; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – відповідними районними та обласними бюджетами.
2. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.
3. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами.
4. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

5. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку.
6. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням.
7. Видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Стаття 65. Використання вільних бюджетних коштів

Доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається відповідною радою.

Стаття 66. Збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів

1. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.
2. При забезпеченні збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів не враховуються вільні залишки бюджетних коштів, порядок використання яких передбачено статтею 65 цього Закону.
3. У разі коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону.

Стаття 67. Фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади

1. Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.
2. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Стаття 68. Позабюджетні кошти місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування можуть мати позабюджетні цільові (у тому числі валютні) кошти.
2. Ці кошти перебувають на спеціальних рахунках в установах банків.
3. Порядок формування та використання позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів місцевого самоврядування визначаються положеннями про ці кошти, що затверджуються відповідною радою.

Стаття 69. Місцеві податки і збори

1. Органи місцевого самоврядування відповідно до закону можуть встановлювати місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.
2. За рішенням зборів громадян за місцем їх проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування.

Стаття 70. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах

Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах.

Органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи,

виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету.

* * *

БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

Розділ III МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Глава 11 НАДХОДЖЕННЯ ТА ВИТРАТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Стаття 63. Структура місцевих бюджетів

1. Місцевий бюджет відповідно до цього Кодексу містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Стаття 64. Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

1. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

1) прибутковий податок з громадян у частині, визначеній статтею 65 цього Кодексу;

2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприєм-

ницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

2. Податки і збори (обов'язкові платежі), зазначені у цій статті, складають кошик доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Стаття 65. Нормативи відрахувань від прибуткового податку з громадян до бюджетів місцевого самоврядування

1. До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100 відсотків загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст.

2. До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст

3. До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25 відсотків від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на цій території.

Стаття 66. Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів

1. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 25 відсотків прибуткового податку з громадян, що справляється на відповідній території;

2) 25 відсотків плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим та відповідної області;

3) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

2. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 50 відсотків прибуткового податку з громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

15 відсотків плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

2) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

3) плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;

4) надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями

Стаття 67. Особливості формування бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя

1. Надходження та витрати бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя формуються в порядку, встановленому цим Кодексом, із урахуванням Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»), Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» та закону, що визначає особливий статус міста Севастополя. При цьому:

1) склад видатків бюджетів міст Києва та Севастополя визначається відповідно до переліку видатків, передбачених статтями 88-91 цього Кодексу;

2) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, що застосовуються для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для бюджетів міст Києва та Севастополя, визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості для обласних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення з урахуванням особливостей їх статусу.

Стаття 68. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах

1. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам.

Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

1. До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

2) 100 відсотків плати за землю – для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю – для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю – для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

4) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

7) оплата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;

11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

12) плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених статтею 17 цього Кодексу;

13) гранти та дарунки у вартісному обрахунку;

14) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;

16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

17) інші надходження, передбачені законом.

Стаття 70. Видатки місцевих бюджетів

1. Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено статтями 88-91 цього Кодексу.

Стаття 71. Бюджет розвитку місцевих бюджетів

1. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

1) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України (крім випадку, передбаченого статтею 73 цього Кодексу);

5) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

2. До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 цього Кодексу);

2) капітальні вкладення;

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

3. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Стаття 72. Дефіцит бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів

1. Бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно у частині дефіциту бюджету розвитку.

2. Дефіцит бюджету Автономної Республіки Крим та міських бюджетів покривається за рахунок запозичень.
3. Затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів з дефіцитом не допускається.

Стаття 73. Позички місцевим бюджетам

1. Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України.
2. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється.

Стаття 74. Запозичення до місцевих бюджетів

1. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку, передбаченого статтею 73 цього Кодексу.
2. Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів.
3. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.
4. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.
5. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів по його обслуговуванню, обумовленої договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років.
6. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених цим Кодексом.

(Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2001. – № 37-38, ст. 189)

ГЛОСАРІЙ

Абсентеїзм – байдуже ставлення людей до здійснення своїх політичних прав. Ухилення виборців від участі в голосуванні на виборах до представницьких органів; систематична відсутність на засіданнях членів колегіального органу.

Автономія – (від гр. *autonomia* – самоврядування, незалежність) – в широкому розумінні право на самоврядування, яким користуються деякі підприємства, установи, організації. Самоврядування окремої частини держави, яке здійснюється в межах передбачених загальнодержавним законом (конституцією). У світовій практиці автономними проголошуються окремі території, населені окремими народами-етносами, що відрізняються особливими умовами побуту від основної частини населення країни. Як правило, автономія цих територій зводиться до права внутрішнього самоврядування.

Агломерація – компактне просторове групування поселень (головним чином міських), об'єднаних в одне ціле інтенсивними виробничими, трудовими, культурно-побутовими і рекреаційними зв'язками.

Адекватність фінансових засобів – принцип, за яким передача місцевій владі відповідальності обов'язково пов'язана з наданням їй відповідних фінансових засобів.

Адміністративний контроль – нагляд місцевих державних адміністрацій та відповідних органів виконавчої влади за законністю діяльності органів регіонального та місцевого самоврядування, який здійснюється в межах, визначених законом.

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Адміністративно-територіальний поділ – поділ території держави на систему адміністративних одиниць, згідно з якою утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління та запроваджується система самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій – це обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці (краї, області, губернії, повіти, райони, штати, округи, провінції, землі, кантони тощо), відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування.

АСОЦІАЦІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ – об'єднання представників місцевої влади, які діють консультативно на національному та регіональному рівнях.

БАЗА ГОЛОСІВ – кількість голосів, за якою визначається більшість. Найчастіше база голосів складає загальну кількість тих, хто взяв участь у голосуванні, у найважливіших випадках це загальна кількість депутатів представницького органу.

БІЛЬШІСТЬ ВІДПОВІДНА – підсумок голосування у представницькому органі, при якому кількість поданих голосів за один варіант винесеного питання дорівнює більш ніж половині бази голосів.

БІЛЬШІСТЬ КВАЛІФІКОВАНА – підсумок голосування у представницькому органі, при якому за один варіант винесеного питання подано голосів більше встановленого законом рівня (він складає $\frac{2}{3}$ або $\frac{3}{4}$ бази голосів).

БЛАГОУСТРІЙ – комплекс умов (обстановка), що дозволяє жителям задовольняти свої публічні потреби членів самоврядних колективів.

БРАТСТВА – національно-релігійні громадські організації міщан та селян України кінця XVI-XVIII ст. Найбільшого поширення набули в містах, а згодом і селах Наддніпрянщини, Волині, Холмщині, Галичини, ряд братств існував і на Лівобережжі. Виникли у відповідь на посилення політики національного і релігійного утиску, яку проводила шляхетська Польща та католицька церква в Україні. Міські братства були аналогічні цеховим корпораціям і мали свої статuti.

БЮДЖЕТ – план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевими радами. Державний бюджет затверджується законом України. Бюджет є складовою фінансової системи України. Податки, збори та інші обов'язкові платежі зараховуються до бюджетів повністю, незалежно від їх цільового призначення. Принципи формування бюджету України визначаються Законом «Про бюджетну систему України».

БЮДЖЕТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади на користь місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

ВЕРВ – (від «верв» – вірьовка, ділянка землі, відмічена вірьовкою) – назва общини в Древній Русі й в південних слов'ян.

ВИБОРИ – реалізація кожним громадянином свого невід'ємного права (в окремих країнах громадянського обов'язку) брати участь у формуванні представницьких органів державної влади та органів самоврядування або брати участь у формуванні виборчих органів політичних та громадських організацій.

ВИБОРЧА СИСТЕМА – порядок організації, проведення і визначення результатів виборів законодавчих органів, голів виконавчої влади. Існують два основних типи виборчих систем: мажоритарний і пропорційний. При мажоритарній системі вибори проходять у два тури. У першому турі беруть участь усі кандидати, в другому – проходять тільки два з тих, які набрали більшість голосів у першому турі. Обраним вважається кандидат, який набрав більшість голосів у другому турі. При пропорційній системі вибори проходять в один тур, часто за партійними списками. Переможцем вважається кандидат, або партія, чий список набрав більшість голосів. Кількість депутатських мандатів пропорційна кількості одержаних голосів.

ВИБОРЧИЙ ОКРУГ – територіальний підрозділ, у рамках якого населення обирає своїх депутатів або інших виборних посадових осіб.

ВИКОНАВЧА ВЛАДА – влада, яку утворюють уряд і адміністрація, що здійснює частину державної влади. В правовій державі, побудованій за принципом розподілу влади, реалізує основні політичні рішення, прийняті законодавчою владою.

ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ ВЛАДИ – органи, які відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначеними законами України; виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів ви-

конавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

ВІЙТ (войт, князь, біров) – виборна особа, яка очолювала сільський уряд, замінивши на цій посаді отамана. Війт був зобов'язаний забезпечувати регулярну сплату податків і виконання громадських повинностей. Мав певні економічні і правові привілеї. Як офіційна особа представляв інтереси селян в їхніх зовнішніх стосунках. Війт також голова міського уряду, суду до XVIII ст.

ВІЧЕ – народні збори в стародавній та середньовічній Русі в X-XIV ст.. Найбільшого поширення набуло в давньоруських містах другої половини XI-XII ст.. Вирішувало питання війни і миру, запрошувало та виганяло князів, укладало угоди з іншими землями. Використовувалося феодалами для обмеження влади князя, було ареною виступів народних мас.

ВЛАСНІ ДОХОДИ – це доходи, які належать виключно місцевій владі і збираються нею з джерел, що знаходяться на підвідомчій території.

ВЛАСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення.

ВОЄВОДА – представник центрального польського уряду у воєводстві, відповідальний за юридичний нагляд за органами місцевого і регіонального самоврядування, а також за реалізацію національної політики, державної безпеки і застосування законів.

ВОЄВОДСТВО – адміністративно-територіальна структура в Україні у XV-XVIII ст. Поділ на воєводства був запозичений із Польщі. Першими відомими воєводствами на українських землях у складі Польської корони були Руське (в Галичині) і Подільське. Згодом із Руського воєводства було виокремлене Белзьке. На українських землях у складі Великого князівства Литовського у 1471 р. було створено Київське, а в 1566 р. – Волинське і Брацлавське воєводства. У складі польсько-литовської Речі Посполитої у 1635 р. було утворене Чернігівське воєводство.

Управляли воєводами воєводи, які обіймали адміністративну та військову владу, були членами королівського сенату і головували на місцевих сеймиках, хоча їхні повноваження відчутно обмежувалися

місцевою шляхтою. Більшою, ніж інші воєводи, вагомістю своїх повноважень визначався київський воєвода.

ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТРАЛЬНИЙ ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ (ВУЦВК) – найвищий законодавчий, розпорядчий, виконавчий і контролюючий орган державної влади УРСР у період між Всеукраїнськими з'їздами Рад. Діяв упродовж 1917-1938 рр.. Уперше обраний на I Всеукраїнському з'їзді Рад (м. Харків) у грудні 1917 р. як Центральний Виконавчий Комітет Рад України.

ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – сукупність засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами та посадовими особами права на місцеве самоврядування.

ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПЛАН РОЗВИТКУ (ПРОЕКТ ПЛАНУВАННЯ) МІСТА – основний містобудівний документ, що визначає довгострокові перспективи розвитку міста, його планувальної структури, сельбищних, виробничих та ландшафтно-рекреаційних зон, громадських центрів, систем транспорту та інженерного облаштування, охорони навколишнього середовища з урахуванням існуючих та очікуваних економічних, демографічних, природних, планувальних та інженерних умов.

ГМІНА – базовий рівень публічної адміністрації у Республіці Польща, на якому задовольняються найбільш важливі колективні потреби місцевої громади. Впроваджений у 1990 р.. Сільські гміни очолюють війти, міські гміни і гміни з поселеннями – мери (бурмістри), більші міста – президенти.

ГОРОДНИЧИЙ – в українських містах XVI ст. шляхтич, який відповідав за оборону замку, в Російській імперії в XVIII-XIX ст. – чільний представник місцевої адміністрації, згодом керівник поліції у повітових містах. Посада городничого ліквідована у 1862 р.

ГРОМАДА (ОБЩИНА) – в історичному значенні самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Селянська община (сусідська, сільська, землеробська) у часи Київської Русі згадується під назвами верв, мир, село; в українських письмових джерелах XIV-XV ст. відома як громада, общество; в основних своїх рисах зберігалася майже до кінця XVIII ст. Громади мали власний орган самоврядування – громадський сход, виборну сільську старшину – отамана, пізніше війта. У всіх сферах свого життя громада спиралася на звичаєве право з його традиційними формами судочинства.

ГРОМАДСЬКЕ СЛУХАННЯ – встановлений статутом територіальної громади порядок громадського обговорення найбільш важливих питань місцевого значення, зустрічей членів громади з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, при яких члени громади можуть порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого самоврядування. Ці пропозиції підлягають обов'язковому розглядові органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

ГРОМАДСЬКИЙ СХОД (віче, копа, копні збори) – головний орган общинного самоврядування, посередник між селянською громадою й офіційними органами влади. Збирався у встановлений селянами термін або з нагоди якоїсь невідкладної справи. На сході обирали громадське управління, вирішували справи громади, її стосунків із поміщиками, іншими громадами, розглядали земельні конфлікти, приймали нових членів, засуджували порушення громадських звичаїв тощо. Значний вплив на рішення громадського сходу справляли старійшини села. У XVI-XVII ст. при громадському суді подекуди діяв народний копний суд. Рішення громадського сходу визнавалися обов'язковими для всіх общинників, і їх переважна більшість фіксувалися в актових книгах. Права громадського сходу як демократичного органу обмежувалися по мірі втратання громадою своєї автономії.

ГУБЕРНАТОР – (від лат. *gubernator* – правитель) – у дореволюційній Росії вищий урядовий чиновник у губернії. В сучасних країнах (США, Великобританія, Данія й ін.) вища посадова особа адміністративно-територіальної чи федеральної одиниці.

ГУБЕРНІЯ – основна адміністративно-територіальна одиниця в дореволюційній Росії з 1708 р.. Ділилася на повіти. Деякі губернії об'єднувалися в генерал-губернаторства. У 1923-1929 рр. замість губернії були створені краї і області.

ГУСТОТА НАСЕЛЕННЯ – міра населеності території.

ДЕГРАДУЮЧІ СЕЛА – це поселення з часткою понад 50% осіб пенсійного віку та інвалідів серед їх мешканців, а в малих (до 200 чол.) – понад 40 відсотків.

ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ – полягає на перенесенні завдань до нижчих рівнів адміністрації, але не пов'язується з обмеженням залежності від вищих органів влади.

ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ – окремі повноваження, віднесені до компетенції органу виконавчої влади або органу місцевого

го самоврядування, якими згідно з законом або договором наділяється інший орган виконавчої влади або місцевого самоврядування. Делегування повноважень здійснюється: а) законом – органам місцевого самоврядування надаються законом окремі повноваження органів виконавчої влади; б) договором – окремі повноваження органу місцевого самоврядування (наприклад, повноваження по управлінню об'єктом права комунальної власності територіальної громади) передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншої територіальної громади, в) рішенням районної, обласної ради, що приймається відповідно до закону – делегування повноважень районних і обласних рад відповідним державним адміністраціям.

ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНУ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

ДЕМОКРАТІЯ СПІВУЧАСТІ – теорія, що люди можуть і повинні брати участь у вирішенні всіх справ, що істотно на них впливають. Основну увагу зосереджено не на тому, що сприяє стабільності інститутів, а на тому, що забезпечить добробут людей.

ДЕПРЕСИВНА ТЕРИТОРІЯ – регіон чи його частина – територія у межах району, міста або їх сукупності, у межах якої (яких) їх рівень розвитку за показниками значно поступається відповідним середнім показникам у країні.

ДЕПУТАТ – (від лат. *deputatus* – визначений, посланий) – обрана і уповноважена виборцями особа, обраний в органи влади представник, якому доручають функції законотворчості, контролю і захисту групових інтересів. На відміну від делегатів депутат уповноважений не просто представляти ту чи іншу соціальну групу, але й розв'язувати різноманітні питання в органах влади, брати участь у законотворчості. Права і обов'язки депутатів, а також умови і гарантії депутатської діяльності, депутатські повноваження фіксуються у конституції і законах про статус депутатів.

ДЕПУТАТ СІЛЬСЬКОЇ, СЕЛИЩНОЇ, МІСЬКОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ, РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ РАДИ – представник інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА – курс дій чи пасивність, вибрані державними органами для вирішення даної проблеми або ряду взаємопов'язаних проблем.

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ – це система грошових відносин, обумовлена існуванням держави, що має державно-владний, примусовий характер і спрямована на здійснення перерозподілу валового національного продукту з метою створення грошових фондів для фінансування задоволення суспільних потреб.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – передача адміністративних повноважень і контролю над публічними фінансами від центрального уряду до місцевих і регіональних органів влади, що демократично обрані, мають незалежні правові ідентичності, бюджети і повністю відповідають за виконання призначених їм зобов'язань.

ДОТАЦІЯ – кошти, що передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам, або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їх доходів і видатків.

ДРУЖИНА – у давній Русі озброєні загони, постійна військова сила князя та апарат його влади; ділилася на 2 групи: старша дружина (мужі княжі) складалася переважно з бояр, виконувала вищі державні функції, молодша дружина (гридь) охороняла князя, виконувала різні доручення; категорії молодшої дружини: отроки, дітські, пасинки; молодша дружина була ядром збройних сил і ставала на чолі воїв — народного ополчення; за службу дружина отримувала від князя утримання натурою або землі; як основна військова сила існувала аж до ліквідації удільних князівств (XVI ст.).

ЕЛЕКТОРАТ – (лат. *elector* – виборець) – склад виборців представницьких органів, якщо їх уявляти як цілісність і надавати їм загальну характеристику.

ЗАГАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ – повноваження та функції місцевої влади, визначені конституцією чи законом для здійснення місцевих повноважень.

ЗАГАЛЬНИЙ СКЛАД РАДИ – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

ЗАГАЛЬНІ КОШТИ – кошти, які виділяють для підтримки місцевого самоврядування і мають цільовий характер. Це може бути

частина від витрат на утримання місцевого самоврядування, окремої території з урахуванням її географічних, економічних, соціальних та демографічних характеристик.

ЗАКРІПЛЕНІ ДОХОДИ – це загальнодержавні доходи, що становлять відсоткове (іноді як фіксований процент), на постійній або довготривалій основі закріплені законом за відповідним місцевим бюджетом.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ – періодичні друковані видання та інші форми розповсюдження інформації (електронні, тощо), спрямовані на охоплення широкого кола осіб, соціальних груп, регіонів, держав з метою їх оперативного інформування про події і явища у світі, конкретній країні, регіоні, зорієнтовані на виконання специфічних функцій (спостереження, контролю, соціалізації, розвитку культури населення та ін.).

ЗВЕРНЕННЯ – форма безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Виділяють три різновиди звернень: пропозиції, заяви і скарги. Пропозиція – звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування, в якому містяться певні зауваження, побажання, спрямовані на поліпшення роботи цього органу, посадової особи. Заява – звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування з приводу реалізації права або законного інтересу заявника. Скарга – звернення особи або групи осіб до органу або посадової особи місцевого самоврядування з приводу порушення права або законного інтересу при розгляді в цьому органі (посадовою особою) конкретного питання з проханням переглянути це питання.

ЗЕМСТВА – органи місцевого (земського) самоврядування, створені згідно з земською реформою 1864 р. у більшості губерній Європейської Росії, в тому числі в Україні, а в 1911 р. в трьох правобережних губерніях – Київській, Волинській та Подільській. Юридично земства були загальностановими виборними органами з розпорядчими (земські зібрання) та виконавчими (земські управи) функціями. Контролювалися міністерством внутрішніх справ та губернаторами, які мали право скасування земських рішень. Вибори до земства здійснювалися по куріях (розрядах) відповідно до станової, національної належності, віросповідання чи майнового цензу, що надавало перевагу дворянству. Права недворянських станів та представництва у земстві ще більше обмежувалися законом від 12 червня 1894 р. Земства займалися питаннями місцевого господарства, медицини, частково народної освіти, ве-

теринарної служби, місцевого зв'язку, страхування, статистики, тощо. Земства скасовані у 1918 р.

ЗМІСТ ВЛАДИ (ОБСЯГ ВЛАДИ) – коло справ (завдань), вирішення яких пов'язано з організацією діяльності різних суб'єктів у даному суспільстві.

ЗОНІНГ – спосіб організації землекористування на основі встановлення правил, умов, норм та стандартів щодо використання та забудови земельних ділянок.

ІМУНІТЕТ – парламентський, заборона притягувати депутата парламенту до кримінальної відповідальності.

ІННОВАЦІЯ – нове досягнення в галузі технологій чи управління, призначене для використання у виробничій, інвестиційній чи фінансовій діяльності підприємства, організації.

ІНТЕГРАЦІЯ – (від лат. *integratio* – відновлення, поповнення) – об'єднання в одне ціле ізольованих частин. Процеси інтеграції можуть мати місце як у межах уже сформованої системи (в цьому випадку вони призводять до підвищення рівня її цілісності, організованості), так і при виникненні нової системи із раніше не зв'язаних елементів. В ході процесів інтеграції в системі збільшуються обсяг і інтенсивність взаємозв'язків і взаємодій між елементами, надбудовуються нові рівні управління.

ІНФРАСТРУКТУРА – (від лат. *infrastructura* – нижче, підбудова, розташування) – комплекс галузевого господарства, обслуговуючого виробництво.

КАПЩИНА – фіксований податок, який сплачували у XVII ст. до державної скарбниці.

КВОРУМ – (від лат. *quorum praesentia sufficit* – чиеї присутності достатньо) – встановлена правилами процедури, регламентом якогось органу чи установи найменша кількість учасників зборів, засідань керівних та представницьких органів, конференцій, тощо, необхідна й достатня для того, щоб почати роботу форуму, колективного органу або прийняти правомочне рішення на ньому.

КОМПЕТЕНЦІЯ – коло діяльності, визначене законом для територіального самоврядування певного виду (міського, сільського, районного і т.д.).

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – обсяг та зміст владних повноважень, якими згідно з законом наділяється орган місцевого самоврядування. Компетенція органу місце-

вого самоврядування складається з двох органічно взаємопов'язаних елементів: предмети відання (коло питань, які в змозі та зобов'язаний розглядати і вирішувати орган) та повноваження (конкретні права та обов'язки, надані органу з метою забезпечення вирішення питань, віднесених до його предметів відання). В структурі компетенції органів місцевого самоврядування виділяють самоврядні та делеговані повноваження.

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності територіальної громади, а також кошти, отримані від їх відчуження.

КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – публічна діяльність зі створення умов для задоволення колективних потреб членів місцевого співтовариства, організована за рахунок членів цього співтовариства і на основі належних співтовариству власності і коштів.

КОНСТИТУЦІЯ – (від лат. *constitutio* – установлення) – головний закон держави, який визначає її суспільний і державний лад, виборчу систему, принципи організації і діяльності органів державної влади й управління, загальні права й обов'язки громадян.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ – ситуація, в яку потрапляє посадова чи обрана особа, де приватний або особистий інтерес достатній, аби впливати на об'єктивне виконання своїх офіційних обов'язків (суперечить їм).

КОПА – схід сільської громади в Україні у XV-XVIII ст. для розв'язання судових (копний суд) та інших громадських справ.

Корпорація – 1) група осіб, об'єднана спільністю професійних або кастових інтересів; спільність, союз; 2) добровільна організація осіб (як фізичних, так і юридичних), пов'язаних законними зобов'язаннями з метою створення господарського підприємства.

Кредит – сукупність економічних відносин між місцевими органами влади з одного боку і державними органами влади або фізичними чи юридичними особами з іншого, за яких місцеві органи влади виступають у ролі позичальника, кредитора чи гаранта.

ЛАВА – колегія суддів в старому міському суді України XVI – другої пол. XIX ст. Давні суди функціонували в містах і селах, що користувалися Магдебурзьким правом. Очолювали їх війти в містах і солтиси в підлеглих місту т. зв. міських селах. Лавні суди за участю обраних з представників заможної верхівки 7-13 лавників (засідателів) розглядали цивільні і кримінальні справи міщан, а також населення міських сіл. Останні в зв'язку з поширенням імунітетних прав феодалів втрачали своє значення і почали в XVI ст. занепадати.

ЛЕГІТИМІЗМ – визначення або підтвердження відповідності праву або законності якогось органу владу, державно-політичних рішень, повноважень громадських представників, прийняття учасниками політичної взаємодії умов та правил «гри».

ЛІБЕРАЛІЗМ – (від *лат. liberalis* – вільний) – ідеологічна та політична течія, що об'єднує прихильників парламентського устрою та мирного реформістського шляху соціальних перетворень.

ЛОБІЗМ – (від англ. *lobby* – кулуари) – практика тиску (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників з боку організованих груп. Мета – прийняття потрібних рішень, визначення законопроектів, одержання урядових замовлень і субсидій, призначення «своїх людей» на важливі посади в інтересах репрезентованих організацій.

МАГДЕБУРЗЬКЕ ПРАВО – одна з найбільш відомих систем феодалного міського права. Магдебурзьке право склалося в XIII ст. у німецькому місті Магдебург. Юридично закріплювало права і свободи жителів міста, їх право на самоуправління.

МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та 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.

МЕР – у ряді країн виборна службова особа, що очолює місцеві органи самоврядування.

МІНІМАЛЬНИЙ БЮДЖЕТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

МІНІМАЛЬНИЙ РІВЕНЬ СОЦІАЛЬНИХ ПОТРЕБ – гаран-

тований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

МІСІЯ – вища, генеральна ціль організації, яка визначає причину її існування на ринку і головне призначення. Місія – це оголошення потреб, для задоволення яких створена організація. Правильно і вдало сформульована місія орієнтує всю діяльність організації на клієнта.

МІСТО – крупний населений пункт, що виконує промислові, організаційно-господарські, управлінські, культурні, транспортні та інші функції, переважна більшість населення якого зайнята поза сільським господарством.

МІСЦЕВА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – місцевий орган виконавчої влади, який в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

МІСЦЕВА ІНІЦІАТИВА – форма волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

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

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ – форма прямого волевиявлення, яка полягає у прийнятті територіальною громадою рішення з важливих питань місцевого значення шляхом голосування громадян – членів громади, яке проводиться відповідно до Конституції та законів України.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ – спосіб формування органу місцевого самоврядування або наділення повноваження посадової особи місцевого самоврядування шляхом голосування членів територіальної громади і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю.

МІСЦЕВІ ЗБОРИ – обов'язковий грошовий внесок, що за рішенням місцевої ради стягується на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з організацій та фізичних осіб з метою

компенсації вартості комунальних послуг, які надаються платнику місцевого збору в системі місцевого самоврядування. На відміну від місцевого податку місцевий збір має відплатний характер, він виступає однією з умов здійснення в інтересах платника місцевого збору певних дій, пов'язаних з наданням йому відповідних послуг.

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ – запроваджені відповідно до закону місцевими радами обов'язкові безвідплатні платежі, що стягуються на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з організацій і фізичних осіб шляхом відчуження належних їм на праві власності, господарського відання або оперативного управління грошових коштів з метою фінансового забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування та зараховується до місцевого бюджету.

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ – сукупність грошових коштів, що формуються та використовуються для вирішення питань місцевого значення та перебувають у комунальній власності. До місцевих фінансів відносяться доходи місцевих бюджетів, позабюджетні кошти, цінні папери та інші кошти.

МІСЬКЕ (РАЙОННЕ, ОБЛАСНЕ) ГОСПОДАРСТВО – система відносин, виникаючих з взаємодії, переплетення різних видів власності і господарської діяльності, що здійснюються в межах місцевого співтовариства, діяльність різних суб'єктів власників зі створення матеріальних і духовних умов життя людей.

МУНІЦИПАЛІЗАЦІЯ – (від лат. *municipium* – самоуправлінська община) – перехід від приватних власників нерухомого майна, підприємств, орієнтованих на задоволення публічних потреб, до міських органів влади.

МУНІЦИПАЛІТЕТ – орган місцевого, переважно міського самоврядування у ряді країн, а також будинок, в якому міститься цей орган.

МУНІЦИПАЛЬНА БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА – діяльність з формування та регулювання доходів і витрат місцевого співтовариства. Її метою є досягнення рівноваги між доходами і видатками, потребами і засобами їх задоволення в межах муніципального господарства протягом заданого періоду часу.

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА – цілеспрямоване розширення меж відповідальності місцевих громад та перерозподіл повноважень на користь органів самоврядування, що мають достатні підґрунтя та ресурси.

МУНІЦИПАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО – сукупність юридичних норм, що визначають порядок формування особового складу виборних органів влади місцевого самоврядування.

МУНІЦИПАЛЬНИЙ ПОДАТКОВИЙ МЕХАНІЗМ – сукупність організаційно-правових норм і методів управління місцевим оподаткуванням.

НАДАННЯ ПРАВА – наділення людей можливостями брати участь в управлінні місцевого рівня.

НАКАЗИ ВИБОРЦІВ – це доручення, яке має суспільне значення і дається кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями в ході виборчої компанії зборами виборців відповідного виборчого округу.

НАСЕЛЕНЕ МІСЦЕ – колективне поселення, що з'являється у результаті того, що під впливом географічних, політичних, економічних, національних і культурних факторів групи людей виявляються зібрані в певних географічних пунктах на невеликих ділянках землі і об'єднані в особливий соціальний організм, по-різному названий у різних країнах: громада, комуна, тощо.

НАСЕЛЕНИЙ ПУНКТ – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах одної забудованої ділянки (місто, селище, село).

НЕЦІЛЬОВІ КОШТИ – кошти, які передаються місцевій владі без конкретної мети та можуть бути визначені як надбавка до прибутку.

НООГРАД – населене місце, що характеризується свідомою діяльністю з формування гармонічного середовища мешкання людей.

НООСИСТЕМА – свідомо формована в регіоні збалансована система взаємозв'язків усіх умов життєдіяльності людей (соціальних, економічних, культурних, політичних і природних).

ОБЛАСНИЙ БЮДЖЕТ – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

ОБОЗНИЙ — виборна службова особа, яка займала одну з найвищих державних і військових посад у Гетьманщині в XVII-XVIII ст. Поділялися на генеральних і полкових обозних. Генеральний обозний, який належав до генеральної старшини, вважався першою особою після гетьмана. Керував військовою артилерією, відав постачанням гетьманського війська, виконував дипломатичні доручення гетьмана, займався розслідуванням особливо важливих справ. Полковий обозний

керував полковою артилерією і вважався заступником полковника в українському козацькому війську.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

ОРГАНІЗАЦІЯ – 1) це процес, діяльність, направлені на впорядкування взаємодії між людьми, речами та ідеями; 2) форма прояву спільної діяльності (тобто, конкретна організаційна структура: фірма, концерн і т.п.)

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ – набір форм і методів розподілу влади по вертикалі (за рівнями), а на кожному рівні – по горизонталі і за функціями.

ОРТЕЛЬ – вирок, який виносила Магдебурзька лава; вважався остаточним у будь-якій справі.

ОСАВУЛ – виборна службова особа, що обіймала одну з військово-адміністративних посад у Гетьманщині. В XVI-XVIII ст. осавули поділялися на генеральних, полкових і сотенних. Полкові і сотенні осавули відали військовою підготовкою козаків, забезпеченням полку чи сотні озброєнням і боєприпасами (крім артилерії) складали козацькі реєстри, статuti тощо. У Гетьманщині в генеральній артилерії служили артилерійські осавули, які відали генеральними обозами і були заступниками генерального обозного. На Запоріжжі до складу військової старшини належав курінний осавул.

ОТАМАН – виборна посадова особа, яка очолювала сільський уряд. Як представник громади був посередником між селянами й поміщиками чи органами державної влади. Йому належала юрисдикція над селянами у ряді цивільних справ; займався збирання податків. У XVII-XVIII ст., під тиском поширення з Польщі німецького права, на Правобережжі отаманів поступово заміняють війти. У городових козаків Лівобережжя отаман очолював козацьку громаду (товариство).

ПЕТИЦІЯ – колективне звернення громадян до органу або посадової особи місцевого самоврядування, що подається у власних інтересах, інтересах інших осіб, територіальної громади або в державних інтересах.

ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ – питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади, віднесені до таких Конституцією та законами України.

ПЛАНУВАННЯ – вид управлінської діяльності, направлений на визначення перспективного стану об'єкту (системи), воно сприяє створенню орієнтирів майбутньої діяльності.

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ МІСТА – дотримання раціональної планувальної організації території та узгодженого взаємного розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку та інших об'єктів.

ПОВІТ – адміністративно-територіальна одиниця, що існувала на українських, а також польських, литовських і білоруських землях з II пол. XIV ст.

ПОЛІТИЧНА КОМУНІКАЦІЯ – процес постійної комунікації з суспільством з метою побудови підтримки для організації, її керівників, діяльності, що проводиться.

ПОСАДНИК — намісник князя в Київській Русі.

ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – особи, які на постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій і отримують заробітну плату з місцевого бюджету. Посади в органах місцевого самоврядування можуть бути виборні (наприклад, голова районної ради) або такі, що заміщуються на контрактній основі (за трудовою угодою).

ПОСТІЙНІ КОМІСІЇ РАДИ — органи ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їхні заступники.

ПОТОЧНИЙ БЮДЖЕТ – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

ПРАВОМОЧНИЙ СКЛАД РАДИ – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в

установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

ПРЕДМЕТИ ВІДАННЯ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – визначене Конституцією, законами України та підзаконними актами коло питань (питання місцевого значення, а також питання з окремих повноважень виконавчої влади, що делеговані органам місцевого самоврядування), межах яких органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність та приймають рішення.

ПРЕДСТАВНИЦЬКИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

ПРИВІЛЕЙ – виключне право, особлива перевага, пільга, що надаються кому-небудь на відміну від інших.

ПРІОРИТЕТ – (від лат. *prior* – перший, старший) – першочерговість в здійсненні діяльності. Є наслідком протиріччя між нагальними потребами та наявними ресурсами, які завжди обмежені. Визначення пріоритетів діяльності є ключовим елементом розробки стратегії управлінських дій.

ПРОБЛЕМА – розбіжність між існуючим і бажаним станом системи, об'єкту, ситуації, яку (розбіжність) треба усунути для досягнення визначених цілей і забезпечення ефективної роботи, а шляхи ліквідації цієї розбіжності заздалегідь невідомі. Стратегічні проблеми – проблеми, вирішення яких пов'язане з ключовими аспектами діяльності організації і впливає на ефективність реалізації її місії.

ПРОГРАМА – організовані дії і ресурси, спрямовані до спільної цілі чи ряду цілей.

РАДА – представницький орган місцевого самоврядування. Розрізняють сільські, селищні, міські ради, що є органами місцевого самоврядування відповідних територіальних громад та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та Законами України.

Обласні та районні ради є органами самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

РАДА НАРОДНИХ КОМІСАРІВ — найвищий виконавчий і розпорядчий орган радянської України 1919-1946 рр.; повністю підпорядковувалася Раднаркомові Росії, згодом СРСР та керівництву більшовицької партії.

РАЙОННИЙ БЮДЖЕТ – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

РАЙОННІ ТА ОБЛАСНІ РАДИ – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

РАЙЦЯ, РАТМАН – виборний член магістрату в містах України до доби середньовіччя та нового часу, радник.

РЕГУЛЬОВАНІ ДОХОДИ – це доходи, які з метою фінансового вирівнювання та збалансування місцевих бюджетів надходять до них у вигляді відсоткових відрахувань від деяких загальнонаціональних податків, зборів, платежів.

РЕФЕРЕНДУМ – (від лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) – спосіб прийняття законів та інших рішень з найважливіших питань громадського життя прямим волевиявленням громадян через усенародне голосування.

РІВЕНЬ УРБАНІЗАЦІЇ – процентна частка міського населення в загальній чисельності населення країни. Саме поняття «міське населення» визначається з врахуванням національного контексту.

РОЗПОДІЛ ВЛАДИ – стан організації влади, що визначає не тільки різноманітні форми її організації, але і механізми їх взаємодії один з одним так, щоб ефективно використовувався весь обсяг влади.

САМОВРЯДНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ – адміністративно-територіальна одиниця (село, селище, місто), жителі якої реалізують своє право на здійснення місцевого самоврядування.

САМОВРЯДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ – повноваження, якими органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються законом для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – наявність у територіальній громаді матеріальних та фінансових засобів достатніх для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування в обсязі, що забезпечує належну якість соціальних послуг, які надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

САМОПОДАТКУВАННЯ – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

САМОСТІЙНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ – принцип, за яким в обсязі своїх завдань і повноважень органи територіального самоврядування є самостійні в межах чинного законодавства.

СЕЙМИК – назва ухвалюючого рішення органу воєводського самоврядування (Республіка Польща), що обирається на загальних виборах. Сеймик вибирає правління для застосування виконавчої влади у самоуправлінських воєводствах. Правління очолюються маршалками, призначеними (обраними) сеймиком.

СЕЛО – тип поселення, жителі якого зайняті переважно у сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів за статистичним обліком належать станційні селища, шляхові діляниці, селища лісгоспів, зимівлі, інші дрібні селища, не зв'язані з сільським господарством.

СЕРЕБЩИНА — грошова дань, грошовий податок у феодальній Литві, Білорусії та Україні в XV-XVI ст., який сплачували селяни-данники за користування землею. Існувала до кінця XVI ст.

СЕСІЯ РАДИ – період роботи представницького органу місцевого самоврядування. Сесія складається з пленарних засідань ради та засідань постійних комісій, скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Порядок скликання сесії ради та порядку її роботи визначається регламентом ради, що затверджується не пізніше як на другій сесії ради.

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – сукупність форм прямого волевиявлення громадян – членів територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації громадян, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, за допомогою яких територіальна громада здійснює своє конституційне право самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;

- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

СІЛЬСЬКИЙ, СЕЛИЩНИЙ, МІСЬКИЙ ГОЛОВА – головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

СІЛЬСЬКІ, СЕЛИЩНІ, МІСЬКІ РАДИ – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України.

СКЛАД РАДИ – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом

СЛУЖБОВЦІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ~ особи, які займають посади в органах місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням завдань і функцій місцевого самоврядування та отримують заробітну плату з місцевого бюджету.

СОЦІАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА МІСТА – це підрозділ міського господарства, інтегрованою ланкою якого є діючий на території міста комплекс об'єктів, що об'єднує матеріальні та організаційні елементи обслуговування населення міста.

СОЦІАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА СЕЛА – сукупність організацій і підприємств, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей, на виробництві та в побуті. Галузі соціальної інфраструктури не виробляють продукції, але вони створюють умови для її виробництва. Соціальна інфраструктура має множинність інтегрованих галузей і підгалузей. До її складу входять установи освіти, охорони здоров'я та праці, спортивні організації, захисту навколишнього середовища, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування,

роздрібна торгівля, громадське харчування, громадський транспорт, зв'язок, інформаційна служба і техніка безпеки, дитячі установи тощо. Підрозділи соціальної інфраструктури активно беруть участь у відтворенні робочої сили, забезпечують нормальні умови життя і трудової діяльності як самих працівників, так і членів їх сімей.

СОЦЬКИЙ — 1) Старшина над сотнею в ополченні Київської Русі. 2) на Україні в XVII-XVIII ст. в деяких ратушах назва молодших служителів, в інших вони називалися сотничками, осавульчиками.

СТАЛИЙ РОЗВИТОК – процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь.

СТАРЦІ ГРАДСЬКІ – уже в X ст. є згадки про «старців градських», «нарочитих мужів», які зв'язали свою долю з містом. У XI-XII ст. вже багато бояр мешкало в Києві й були його патрицієм (правлячою верхівкою міста). Є факти, що в XII ст. ця міська еліта була більше зв'язана з містом, ніж з особою князя.

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – акт нормативного характеру, що ухвалюється представницьким органом місцевого самоврядування і регулює особливості здійснення місцевого самоврядування на території відповідної громади. Статут має не суперечити закону про місцеве самоврядування і підлягає державній реєстрації в органах Мінюсту України.

СТЕЙКХОЛДЕРИ ОРГАНІЗАЦІЇ – будь-які особи, групи, організації, які зацікавлені у діяльності даної організації або підпадають під її діяння і вплив та можуть справляти власний вплив на її діяльність, ресурси чи оцінку результатів роботи. Для органу місцевого самоврядування основними зовнішніми стейкхолдерами є населення громади, суб'єкти підприємницької діяльності території, громадські організації, партії, рухи, преса, органи державного управління, інші контактні аудиторії; внутрішніми департаменти представницької та виконавчої влади в громаді, комунальні підприємства, працівники цих структур.

СТРАТЕГІЧНИЙ ПЛАН – формалізований документ, що розробляється на підставі стратегії і визначає конкретні заходи, їх послідовність, строки, ресурси, відповідальність.

СТРАТЕГІЯ – узагальнююча концепція, модель досягнення цілей. Стратегія не вказує точно, як організація має досягати своїх цілей (для цього створюються певні плани і програми, які є формалізованими документами).

СУБВЕНЦІЯ – метод бюджетного регулювання, що застосовується для збалансування нижчестоячих бюджетів. Субвенція видається нижчестоячому бюджетові з чітко обумовленим призначенням як державна грошова допомога на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів, де такий мінімум не забезпечується власними бюджетними доходами з незалежних від них причин економічного розвитку. Субвенції можуть направлятися на розвиток соціально-культурної, побутової сфер, вирішення проблем зайнятості на ін. В разі порушення умов їхнього використання підлягають поверненню до вищестоячого бюджету водночас з поданням звіту про витрачені суми.

СУБСИДАРНІСТЬ (ДОПОМІЖНІСТЬ) – поділ державних зобов'язань таким чином, що відповідальність за кожну функцію призначається найнижчому рівню управління, здатному її виконувати. Іншими словами, держава має обов'язок надавати допомогу людським особам, але тільки тоді, коли вже будуть використані інші можливості. Людина повинна сама собі зарадити, а коли ж не може розв'язати життєвих проблем, допомогу їй мають надавати найближчі спільноти (сім'я, територіальна громада і т.д.). У юридичному значенні – принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, коли найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого, – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

СУБСИДІЯ – як метод бюджетного регулювання застосовується з метою збалансувати місцеві бюджети, зміцнити їхню доходну базу. Передається з вищестоячих ланок бюджетної системи нижчестоячим. Субсидія надається на безповоротне фінансування певних заходів і конкретних установ, тобто має цільовий характер.

ТЕМПИ УРБАНІЗАЦІЇ – різниця між темпами загального збільшення чисельності населення і темпами зростання міського населення. Якщо темпи зростання міського населення перевищують темпи загальнонаціонального зростання кількості населення, то темпи урбанізації будуть позитивними, а рівень урбанізації буде вищий. Навпаки, якщо

темпи приросту міського населення нижче темпів приросту населення у цілому, то темпи урбанізації будуть негативними.

ТЕОРІЯ РОЗПОДІЛУ – застосований на рівні соціальної чи державної політики науковий метод управління, покликаний сприяти підвищенню продуктивності (оптимально змішаний аналіз). Мета полягає в розподілі недостатніх ресурсів таким чином, щоб використати весь наявний бюджет, водночас вирівнюючи максимальні і мінімальні норми прибутку в тій чи іншій галузі, аби нічого не можна було виграти, перейшовши з однієї діяльності на іншу.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – 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; Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор, тощо), яка відображає їх історичні культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ – місцеві і регіональні органи влади, які демократично обрані жителями і відповідальні за виконання місцевих/регіональних завдань.

ТИМЧАСОВІ КОНТРОЛЬНІ КОМІСІЇ РАДИ – органи ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

ТИСЯЦЬКИЙ — 1) В Київській Русі й давньоруських князівствах – начальник «тисячі» у військовому ополченні (IX-X ст). 2) в XI-XIII ст. — вища виборна посада, що очолювала міське ополчення і виконувала функції міського судді.

ТІУН – у Київській Русі господарський управитель князя.

ТРАНСФЕРТНІ ДОХОДИ – кошти, що надходять до місцевого бюджету від бюджету вищого або однакового рівня у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій.

УНІТАРНА ДЕРЖАВА – (від лат. *unitar* – єдність) – форма державного устрою, що базується на зверхності суверенітету (верховної влади), єдиної держави над адміністративно-територіальними або національно-територіальними одиницями, на які вона поділена.

УРБАНІЗАЦІЯ – (від лат. *urbanus* – міський) – глобальний процес зростання ролі міст у розвитку суспільства, що визначає спосіб життя населення, його демографічну та соціально-професійну структури,

економічну та побутову діяльність, характер розселення та розміщення продуктивних сил.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в ухваленні урядових постанов (зокрема, членство у політичних партіях, групах тиску, консультативно-дорадчих органах).

ФЕДЕРАЦІЯ – (від лат. *foederatio* – союз, об'єднання) – форма державного устрою, за якою кілька державних утворень, що юридично мають політичну самостійність, утворюють одну союзну державу. Характерними ознаками федерації є наявність у кожного її суб'єкта власної конституції, законодавчих, виконавчих та судових органів.

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА – сукупність заходів місцевої влади, спрямованих на мобілізацію фінансових ресурсів території для забезпечення функцій місцевого самоврядування.

ФІНАНСОВО-КРЕДИТНІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – кошти, що залучаються місцевою владою до бюджету за рахунок кредитів, внутрішніх місцевих позик, місцевих лотерей, дивідендів від цінних паперів та інших запозичених ресурсів.

ХАРТІЯ – у середні віки документ, що засвідчував які-небудь права або привілеї.

ХОРУНЖИЙ — в Україні ХУІІ-ХУІІІ ст. член генеральної (генеральний хорунжий), полкової або сотенної старшини.

ХУТІР – одно – та малодвірні поселення, які розташовані безпосередньо серед сільськогосподарських угідь.

ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – (від лат. *centralis* – серединний) – політичний процес, на основі якого формується централізм як управлінська система з властивими їй вертикальною структурою та субординацією, концентрацією влади в єдиному центрі.

ЮРИДИКА – частина території міста, яка належала магнатові або шляхтичеві і не підпорядковувалася міській владі й не виконувала на користь міста ніяких повинностей.

ЮРИСДИКЦІЯ – адміністративне і правове підпорядкування.

ЯКІСТЬ ЖИТТЯ – система якостей духовних, матеріальних, демографічних, культурних і економічних компонентів життя. Складовими їх є якість освіти, рівень здоров'я і харчування, матеріального добробуту населення тощо.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 55 кращих практик у місцевому самоврядуванні України. – К.: Асоціація міст України, 2002. – 164 с.
2. Андре Ж.-Ш. Огляд місцевого самоврядування у Франції. – К.: Наук.думка, 1994.
3. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Ін-т нац. відносин і політології НАН України. – К.: Інформ. – видав. центр «Стилос», 1997. – 222 с.
4. Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши: [Пер. с польского]; [Предисл. З.М.Черниловского]. – М.: Юрид. лит., 1980. – 559 с.
5. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. Навч посіб. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
6. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства: В 2 ч. – М. – Л.: ГИЗ, 1928. – 467 с.
7. Вивід прав України: Документи і матеріали до історії української політичної думки / Б. Кравцев (сост.). – 2-е вид. – Б.м.: Пролог, 1964. – 250с.
8. Вобленко С.В. Местная власть: либо она есть, либо советская // Городское развитие. – Николаев, 1996. – № 1. – С. 24-26.
9. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.М. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998. – 304 с.
10. Голобуцкий В.А. Запорожское казачество. – К.: Госполитиздат, 1957. – 462 с.
11. Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. – 1991. – № 5. – С. 52-62.
12. Грушевський М. Ілюстрована історія України: Репр. вид. 1913 р. – К., 1990. – 526 с.
13. Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. – К.: Наук. думка, 1991. – Т.1. – 648 с.; К., 1993. – Т.3. – 586 с.; Т.4. – 584 с.
14. Гуржій О. Українська козацька держава в другій половині XVII-XVIII ст.: кордони, населення, право. – К.: Основи, 1996. – 223 с.
15. Гуржій О.І., Чухліб Т.В. Україна крізь віки: В 15 т. / НАН України; Інститут археології / В.А. Смолій (ред.). – К.: Альтернативи, 1998. – Т.8: Гетьманська Україна. – 303 с.
16. Доба Богдана Хмельницького (До 400-річчя від дня народження

- великого гетьмана): Зб. наук. пр. / НАН України; Інститут історії України / В.А. Смолій (відп. ред.). – К., 1995. – 286 с.
17. Енциклопедія українознавства / Під ред. В.Кубійовича; Наук. т-во ім. Т.Шевченка. – Т.3. – Львів, 1992. – 1200 с.
18. Исаев И.А. История государства и права России: Полный курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 448 с.
19. Історія держави і права України: В 2 ч. – К.: Наук. думка, 1996. – 264 с.
20. Історія України: нове бачення: В 2 т. / Під ред В.А.Смолія – К., 1995. – Т.1. – 350 с.; т.2. – 494 с.
21. Історія українського війська: В 2 т. – Львів: Ватра, 1996. – Т.1. – 378 с.; Т.2. – 464 с.
22. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: ІнЮре, 1997. – 36 с.
23. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. – К.: Вища шк., 1993. – 114 с.
24. Києво-печерський патерик. – К.: Наук. думка, 1998. – 280 с.
25. Киричук В., Тимцуник В. Історія державного управління в Україні: Посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 242 с.
26. Козюра І. Враховувати досвід земств // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10-12 (8). – С. 19-24.
27. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 156 с.
28. Компан О.С. Міста України в другій половині XVII ст. – К., 1963. – 388 с.
29. Копиленко М., Копиленко О. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 3. – С.28-33.
30. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С.17-27.
31. Корнієнко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 1. – С.4-16.
32. Костомаров М. Книги битія українського народу. – Нью-Йорк: Наша Батьківщина, 1967. – 30 с.
33. Котляр М.Ф.. Історія давньоруської державності: Наук. вид. / Київський славістичний ун – т. – К.: КСУ, 2002. – 234 с.

34. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 1. – С.8-17.
35. Кравченко В. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – 487 с.
36. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): Навч. посіб. – К.: «Арарат-Центр», 2001. – 176 с.
37. Куйбіда В.С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. – Львів: Літопис, 2001. – 176 с.
38. Культура местного самоуправления: Учеб. пособие / Под ред. С.В.Вобленко. – Николаев: Тетра, 1997. – 366 с.
39. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1986. – 223 с.
40. Лабудин А.В. Развитие теории территориального самоуправления в СССР: 1917-1991 годы: В 2 кн. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та экономики и финансов, 1996. – Кн. 1. – 162 с.; Кн.2. – 223 с.
41. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920 гг.). – М.: Госюриздат, 1957. – 304 с.
42. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921-1936 гг.). – М.: Госюриздат, 1959. – 411 с.
43. Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: Навч. посібн. – Х.: Торнадо, 2001. – 346 с.
44. Літопис руський: Пер. з давнорус. Л.Є.Махновця. – К.: Дніпро, 1989. – 592 с.
45. Малий словник історії України / В.Смолій, С.Кульчицький, О.Майборода та ін. – К.: Наук. думка, 1997. – 208 с.
46. Мицик Ю.А., Плохій С.М., Стороженко І.С. Як козаки воювали. – Дніпропетровськ, 1990. – 96 с.
47. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К.: Фонд сприяння становлення і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, 1994. – 160 с.
48. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М.Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
49. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К.: Парламент. вид-во, 2001. – 432 с.
50. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
51. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. – К.: Укр. письменник, 1993. – 414 с.

52. Оніщук М.В., Кампо В. М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К.: Освіта і культура, 1998. – 56 с.
53. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.
54. Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. – 1998. – № 1. – С.8-14.
55. Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князев В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К.: Вид-во УАДУ «Логос», 2002. – 146 с.
56. Російщення України: Наук.-поп. зб. / За ред. Л.Полтави. – К., 1992. – 407 с.
57. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв.. – 2-е изд., доп.. – М.: Наука, 1993. – 565 с.
58. Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / НАН України, ін-т соціології. – К., 1997. – 148 с.
59. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. – К.: ТОВ УВПК «Екс об», 2001. – 416 с.
60. Сас П.М. Феодалные города Украины в конце XV – 60-х годах XVI в. – К.: Наук. думка, 1989. – 231 с.
61. Січинський В. Чужинці про Україну. – К.: Довіра, 1992. – 256 с.
62. Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея. – К.: Знання, 1997. – 210 с.
63. Смолій В.О., Степанков В.С. Богдан Хмельницький (соціально-політичний портрет). – К.: Либідь, 1993. – 504 с.
64. Снісаренко Л. Чи були ради в 20-і роки органами місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С.16-21.
65. Соціальна інфраструктура села: Навч. посіб. / За ред. П.Т.Саблука, М.К.Орлатого. – К.: Ін-т аграрної економіки УААН, 2002. – 468 с.
66. Сравнительное конституционное право / РАН; Ин-т государства и права / В.Е.Чиркин (отв.ред.). – М. : Изд. фирма «Манускрипт», 1996. – 729с.
67. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. – К., 1999. – 164 с.
68. Субтельний О. Україна: історія. – К.: Либідь, 1991. – 510 с.
69. Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи :

- [Тези наук. – практ. конф.]/ Редкол.: Г.І. Мостовий та ін. – Х.: УАДУ (ХФ), 2000.-116 с.
70. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібн. – 2-е вид. – К.: Заповіт, 1998. – 186 с.
71. Толочко П.П. Київська Русь. – К.: Абрис, 1996. – 360 с.
72. Удовиченко В. Абетка міського голови. – К.: Академія муніципального управління, 2000. – 32 с.
73. Фіцай П. Тауншип як одиниця місцевого самоврядування в Мічігані, США. – К.: Фундація Україна-США, 2001. – 144 с.
74. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе: Перевод с англ. и предисл. В. И. Камышанова. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 208 с.
75. Хартія українських міст. – К., 1998. – 32 с.
76. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Изд. группа «Форум-Инфра», 1998. – 160 с.
77. Чунаєв О. Розвиток міського самоврядування // Пам'ять століть. – К., 1999. – № 2. – С.40-46.
78. Шабульдо Ф.М. Земли Юго-Западной Руси в составе Великого княжества Литовского. – К.: Наук. думка, 1987. – 181 с.
79. Шамберг В. Местные органы управления в США // Мировая экономика и международные отношения. – 1990. – № 6. – С.81-90.
80. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с.
81. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, 1997. – 262 с.
82. Швидько Г., Романов В. Державне управління і самоврядування в Україні: Історичний нарис. – Ч.1. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 138 с.
83. Шевчук В. Козацька держава. – К.: Наук. думка, 1995. – 264 с.
84. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків: У 3 т. – Львів: Світ, 1990-1991. – Т.1. – 320 с.; Т.2. – 390 с.; т.3. – 452 с.
85. Ягодка А.Г. Соціальна інфраструктура і політика: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2000. – 212 с.
86. Ярощук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. – Тернопіль: Економ. думка, 1999. – 64 с.
87. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособ. – М.: Ось-89, 1998. – 223 с.

Навчальне видання

Руденко О. М.,
Козюра І. В.,
Ткаленко Н. В.,
Маргасова В. Г.

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

Керівник видавничих проектів
Друкується в авторській редакції

– Ястребов А. О.

Дизайн обкладинки
Комп'ютерна верстка

– Дейнега А. Г.
– Дейнега А. Г.

Формат 60х84 1/16. Формат 60х84 1/16. Підписано до друку 05.12.2016.
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Умовн. друк. аркушів – 7,74. Обл.-вид. аркушів – 10,10.
Наклад 300 пр.

ТОВ «Кондор-Видавництво»
Свідоцтво Серія А01 №376847 від 28.07.2010 р.
03067, м. Київ, вул.Гарматна, 29/31
тел./факс (044) 408-76-17, 408-76-25