

*Щур Р.І.*

**СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК  
ОРГАНІЗАЦІЙНА ОСНОВА ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

У статті розкриваються основні історичні тенденції розвитку місцевого самоврядування та аналізується еволюція його наукових концепцій. Автор обґрунтовує вибір оптимальної, на його думку, моделі місцевого самоврядування для використання у сучасних вітчизняних умовах з метою вибудовування відповідної системи внутрішніх і зовнішніх фінансових відносин громади.

*Ключові слова:* *місьцеве самоврядування, громада, концепції самоврядування, місцеві фінанси, самоврядні архетипи, муніципальне управління.*

*Щур Р.И.*

**СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК  
ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ**

В статье раскрываются основные исторические тенденции развития местного самоуправления и анализируется эволюция его научных концепций. Автор обосновывает выбор оптимальной, по его мнению, модели местного самоуправления для использования в современных условиях с целью выстраивания соответствующей системы внутренних и внешних финансовых отношений общества.

*Ключевые слова:* *местное самоуправление, общество, концепции самоуправления, местные финансы, самоуправленческие архетипы, муниципальное управление.*

## **PROVISION OF LOCAL GOVERNMENT AS ORGANIZATIONAL BASIS OF FINANCIAL RELATIONS OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

The article reveals the main historical trends of the development of local self-government and analyzes the evolution of its scientific concepts. The author substantiates the choice of the optimal, in his opinion, model of local self-government for use in contemporary domestic conditions for the purpose of building a proper system of internal and external financial relations of the community.

*Keywords:* local self-government, community, self-government concept, local finances, self-governing archetypes, municipal governance.

**Постановка проблеми.** Проблематика місцевих фінансів все частіше стає об'єктом наукових досліджень в Україні. Особливо зростає інтерес до неї у контексті децентралізації влади, об'єднання територіальних громад з метою оптимізації їх фінансового забезпечення та створення належного підґрунтя для покращання умов життя кожного громадянина.

Однак, теоретичні розвідки у будь-якій галузі варто розпочинати з базових підсистем, аналізу еволюції наукової думки щодо них. Тут варто підкреслити, що саме організація самоврядування є основою побудови його зовнішніх та внутрішніх фінансових відносин. Відповідно актуалізуються історичні питання організаційного становлення і розвитку місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дослідженню теоретичних та практичних питань, пов'язаних з еволюцією та фінансами місцевого самоврядування, приділяли багато уваги такі вітчизняні вчені, як Т. Бондарук, В. Кравченко, Б. Ольховський, В. Мельник та ін..

Гідно оцінюючі наявні доробки, варто все ж відзначити, що потребують поглиблення дослідження питань становлення місцевого самоврядування та

оцінки наукових концепцій його розвитку.

**Метою дослідження** є розкриття основних історичних тенденцій розвитку місцевого самоврядування та розгляд еволюції його наукових концепцій задля обґрунтування прийнятної моделі для використання у сучасних вітчизняних умовах.

**Викладення основного матеріалу.** За твердженням української професорки Т. Бондарук, місцеве самоврядування є об'єктом наукової розробки близько двохсот років [3, С.8]. До того термін «самоврядування» застосовувався не лише щодо місцевих громад. Як самоврядна організація розглядалася і держава, а її органом самоврядування вважався парламент. Так, у XVIII столітті в англійській юриспруденції (зокрема, у галузі конституційного права) проголошується та обґрунтовується самоорганізація населення через обрання парламенту і місцевих представницьких органів, що функціонують без адміністративного впливу на них з боку будь-яких інших владних структур. Вважається, що сам термін походить від англійського «selfgovernment». У XIX столітті його активно починають використовувати німецькі науковці, але лише стосовно самоврядування на території адміністративно-територіальних одиниць у складі держави [3, С. 9]. Паралельно також використовується поняття «муніципального управління» (і до нині). Однак, за походженням його можна лише частково ототожнити із самоврядуванням, оскільки «муніципалітет» утворено від давньоримського «municipium» («munis» - тягар, «саріо», «гесіріо» - приймати [17, С. 4]), і в Давньому Римі цим терміном позначалася місцева управлінська структура, на яку покладалося управління господарством міста та задоволення загальних, спільних потреб його жителів. Хоча, слід визнати, що нині смислові грані між зазначеними поняттями майже стерто і вони часто вживаються у синонімічних рядах.

У XIX – на початку XX століття представники німецької науки досить розпливчасто визначали поняття місцевого самоврядування. Вони зводили його до публічного управління або з боку осіб, які не перебувають на

державній службі, або за сприяння таких осіб, або не лише за участю цих осіб [8, С. 475-477]. Точнішими, на наш погляд, були англійці, які під місцевим самоврядуванням пропонували розуміти реалізацію певного кола повноважень, окреслених загальним правом чи наданих державною владою. При цьому така реалізація провадиться самими місцевими жителями або їх виборними представниками [21, С. 5].

Хоча, у подальшому, протягом ХХ століття, означені два наукові погляди трансформувалися практично діаметрально. На базі першого (німецького) сформувалася так звана європейська континентальна концепція місцевого самоврядування. Її прибічники трактували останнє як частину державного управління, одну з його невід'ємних складових [18, С. 12-14]. На базі другої (англійської) з'явилася англосаксонська концепція, представники якої вбачали основну сутність місцевого самоврядування у діяльності, спрямованій на самостійне вирішення громадянами певних життєвих питань громади [1, С. 35-36].

На початках (у ХІХ столітті) науковців турбували актуальні для тогочасних держав питання стосунків центральних органів влади і управління з територіальними громадами та їх управлінськими структурами (формальними й неформальними). Особливо важливою була дискусія про те, чи територіальна громада характеризується наявністю на своїх теренах окремої влади, яка має певні відмінності від держави, чи її владно-управлінська структура вплетена в єдиний державний механізм, виконує функції державного органу, при цьому будучи незалежною публічною правовою корпорацією [5, С.12; 22, С.24; 19].

На базі англосаксонської та європейської континентальної концепцій місцевого самоврядування з'явилися змішані, похідні. Їх дотримується і частина сучасних українських науковців, що вивчають питання організації місцевого самоврядування та його фінансової бази. Зокрема, М. Корнієнко вважає, що це форма децентралізації державної влади, за якої територіальні громади обирають власні органи, які здійснюють певні державні функції [16].

Тобто, автор одночасно розглядає місцеве самоврядування і як складову державної влади, і як самостійну діяльність (виборну) громади. Так само Т.Бондарук вважає його формою організації місцевої влади, яка вибудовується в межах державних законів, але на основі незалежного і відповідального об'єднання жителів території, які безпосередньо чи через утворені ними органи вирішують місцеві питання, враховуючи при цьому власні фінансово-матеріальні можливості [3, С. 12]. Вона резюмує свої думки у наступній дефініції: «місцеве самоврядування – це гарантоване державою право і спроможність територіальної громади в межах закону, власної матеріально-фінансової бази, під свою відповідальність і в інтересах населення самостійно здійснювати регулювання та управління справами, які належать до їхньої компетенції» [4, С. 14].

Хоча, окремі вітчизняні дослідники все ж обстоюють необхідність більш чіткого дотримання однієї з двох базових концепцій. Зокрема, Ю. Тодика та В. Яворський, надаючи визначення місцевого самоврядування, акцентують увагу на його функціонуванні у межах певних визначених (вочевидь, державою і її органами влади – авт.) цілей і завдань. Це свідчить про їх прихильність до європейської континентальної концепції. При цьому згадані автори вважають, що система місцевого самоврядування базується на волевиявленні населення через вибори, референдуми, включає виборні та інші органи [23, С. 3-4].

На противагу цій точці зору, Ю. Демків вбачає у місцевому самоврядуванні здійснення населенням влади. Те, що цей автор не розглядає визначеність із зовні його функцій і завдань, говорить про відповідність поглядів англосаксонській концепції [7, С. 11]. Так само В. Кравченко вважає, що у межах самоврядування рішення приймаються організацією людей самостійно (щодо життєдіяльності цієї територіальної організації) [17, С. 4-5]. А. Коваленко теж розглядає його як самоорганізацію населення, об'єданого за територіальною ознакою проживання (отже, виключає втручання з боку державних утворень і структур). При цьому таке об'єднання

призначається, на думку дослідника, для самостійного управління справами громади [15, С. 8].

У сучасних умовах, враховуючи типологічні відмінності сутнісних характеристик наукових поглядів на проблему місцевого самоврядування, в межах європейської континентальної, англосаксонської та змішаної концепцій виділяють до шести теоретичних напрямків, що пояснюють походження місцевого самоврядування:

- теорія вільної общини (громади), за якою місцеве самоврядування є автономною владою територіальної громади;

- теорія федерації громад, яка проголошує громаду рівною з державою інституцією;

- господарська теорія, яка пояснює виникнення місцевого самоврядування на основі необхідності ведення місцевого господарства;

- громадська теорія, сутність якої полягає у висунення на перший план недержавної природи функціонування місцевого самоврядування;

- державницька теорія, яка розглядає органи місцевого самоврядування у підпорядкуванні державній владі;

- теорія муніципального дуалізму, яка визнає незалежність місцевого самоврядування у лише внутрішніх справах місцевої громади і її господарства, а у політичній сфері підпорядковує його державним органам [4, С. 24].

Вважається, що перша – теорія вільної громади, на рівні ідей, політичних заяв і декларацій зародилася ще в роки Великої французької революції. Але справжній розвиток та обґрунтування вона отримала на початку ХІХ століття. Її фундатором вважають Алексіса де Токвіля. Він зазначав: «Є королівства та республіки, які створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх» [24, С. 63]. Таким чином, громада наче виводиться автором з підпорядкування державі, адже в тогочасній уяві європейців-християн (перша половина ХІХ століття) творіння Господнє не може поглинатися створеним людиною. Звичайно, А. де Токвіль прямо не

ґрунтував свої судження на релігійних догматах, а звертав увагу на природність прав громади і місцевого самоврядування. Права громади не надавалися державою, оскільки держава виникла пізніше, ніж об'єднання людей у громади. А тому держава і не може вилучати чи обмежувати ці права, так само, як і природні права окремих людей [17, С. 36]. Таким чином, на думку прибічників цієї теорії, влада громади мала б визнаватися однією з гілок влади, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою [2, С. 13-14]. Місцеве самоврядування за таких умов мало би бути автономним, хоч це і не виключає впливу з боку держави на територіальну спільноту і її діяльність. Основні засади місцевого самоврядування за теорією вільної громади полягають у наступному:

- члени громади мають безумовне право обирати органи самоврядування;
- компетенція самоврядування розповсюджується на питання, відмінні від державних, справи держави і справи самоврядування мають різну природу;
- усі питання, вирішення яких покладається на органи самоврядування, поділяються на природно самоврядні та делеговані державою;
- державні органи не втручаються у вирішення природно самоврядних питань;
- органи місцевого самоврядування не включаються до системи органів державної влади;
- функції державних органів зводяться лише до нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та адміністративного контролю за необхідності [20, С. 112-132].

У основних своїх постулатах теорія федерації громад не мала суттєвих відмінностей від попередньої. Вона розвивається з другої половини ХІХ століття і її засадничі положення також включають судження про те, що:

- сфера компетенції та перелік конкретних функцій держави і громади не повинні співпадати;

- пряме втручання державних органів у справи місцевої громади є неприпустимим;

- органи місцевого самоврядування не є структурними елементами органів державної влади;

- члени громади обирають органи самоврядування.

На додаток до бачення представників теорії вільної громади, фундатори теорії федерації громад вважали органи місцевого самоврядування фактично «державою у державі», рівними державі. Вони доводили, що держава утворилася шляхом об'єднання громад для вирішення спільних проблем, а тому фактично є їх федерацією. Саме з цієї аксіоми виходять наведені тези [2, С. 37-39].

Господарська теорія фактично є логічним продовженням двох попередніх з певними корективами у визначенні кола основних питань, вирішення яких покладається на органи місцевого самоврядування. Її прибічники основними вважали саме господарські питання, оскільки, на їх думку, історично територіальні колективи людей утворилися з метою групового ведення господарства, вироблення спільних правил господарювання, економічної поведінки. Вони стверджували, що держава не повинна мати стосунку до господарських питань, тоді як органи самоврядування мають бути аполітичними.

Громадська теорія місцевого самоврядування також увібрала в себе основні елементи охарактеризованих вище вчень (найбільше – теорії вільної громади та господарської теорії). Надаючи їй узагальнену оцінку, Т.Г. Бондарук пише: «Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер вільної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування» [3, С. 18]. Громади на місцях розглядаються при цьому як окремі початки самостійної публічної влади, яка державі не належить. Самоврядівні органи у таких умовах співіснують з державними і між собою на території, підконтрольній державі,



діючи за принципом: «прямо не заборонені законодавством речі є легальними і фактично дозволеними». Серед відомих українців прибічниками цієї теорії були М. Драгоманов та І. Франко. В умовах, коли Україна перебувала у складі різних імперій, пропагування автономного положення повітів, земель, а за ними і націй було шляхом до поступового виборювання незалежності. Однак, сучасні адепти даних ідей, пропагуючи фактично суверенітет (а не автономію) місцевої громади в умовах національної держави унітарного типу, створюють загрозу цілісності держави. Так само і в XIX столітті це було помічено у Німеччині, яка, навпаки, прагнула повного об'єднання, що відбувалося досить болісно і повністю так і не завершилося (враховуючи наявність усе ж кількох незалежних держав німецького походження). Тому на противагу з'являється державницька теорія місцевого самоврядування, фундаторами якої були Л. Штейн та Р. Гнейст. Серед українських прибічників цієї теорії виділяють М. Туган-Барановського.

Державницька теорія заперечує рівноцінність місцевого самоврядування державній владі. Усі його повноваження розглядаються як залежні від державної влади, а призначення пояснюється у наданні послуг і здійсненні управлінських функцій на місцях від імені держави. На думку прибічників цієї теорії, джерелом влади є народ усієї країни, а не його частина. Відповідно, держава, заснована на народовладді, є єдиною владною інституцією, і може делегувати частину своїх повноважень на різні рівні. Виходячи з цього, місцеве самоврядування – орган державного управління. Обсяг його повноважень, певна організаційна, правова і фінансова автономія визначаються чітко законом як віддзеркаленням волі народовладної держави.

Державницька теорія отримала розповсюдження по всій Європі і за її межами, однак у чистому вигляді не була реалізована в жодній державі. Практика зійшла скоріше до поєднання різних моделей організації взаємовідносин центральної і місцевої влади. Враховуючи зазначене, з'являється теорія муніципального дуалізму, яка поєднує в собі два підходи –

громадський і державницький. У сучасності її вважають однією з найпоширеніших. Її прибічники вважають, що місцеве самоврядування поєднує дві складових – громадську та державницьку. Тобто у громадських справах вони є незалежними від держави, а у політичних – є органами держави, виконують частину її функцій, отримавши на те державні повноваження [10, С. 64].

В Україні поки-що немає єдиної або переважної думки щодо конкретної моделі її місцевого самоврядування. Для того, щоб висловити власне бачення сутності цього поняття в специфічних умовах сьогодення і прийнятності однієї чи декількох (на вибір) теоретичних моделей, необхідно дослідити історію становлення місцевого самоврядування в Україні. Адже традиція, зумовлена ментальними особливостями, є визначальним чинником успіху формування і модернізації новітньої вітчизняної системи місцевого самоврядування.

В. Кизима, В. Храмова, О. Киричук, Н. Шевченко стверджують, що в українському менталітеті на рівні генетичного коду закладено схильності до сприйняття, визнання та використання самоврядності. Зокрема, вони акцентують увагу на таких характерних для українців рисах:

- працьовитість, хазяйновитість, уміння у будь-яких умовах раціонально організувати господарство, використовуючи як індивідуальні, так і громадські форми;

- потяг до демократії та волі, розвитку особистості і її прояву;

- неприйняття деспотизму влади і заохочення та сприйняття ініціатив «знизу»;

- прихильність до утворення спілок, об'єднань та запровадження в них внутрішнього порядку;

- надання переваги практично-соціальним інститутам над політичними [12, 11, 26, 13, 27].

Висловлюючи свій погляд на питання періодизації розвитку національної системи місцевого самоврядування, І. Грицяк виділив чотири

періоди:

- зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (від утворення Русь-України до середини XIV століття);

- європеїзація місцевого самоврядування (середина XIV – середина XIX століття);

- русифікація українського місцевого самоврядування (середина XIX – початок XX століття);

- українізація місцевого самоврядування (20-ті роки XX століття – до нині, за винятком радянського часу жорсткої централізації та підпорядкування місцевого самоврядування імперським інтересам СРСР) [6].

На думку Н. Камінської, місцеве самоврядування у східних слов'ян зароджувалося ще у додержавну добу [9]. На цьому етапі воно з'являлося у сім'ях та родах. З часом об'єднання за походженням переростають у спільноти за проживанням, сусідством. Утворюються поселення: хутори, міста. Але і поселення поступово знаходять спільні інтереси і проблеми, що зумовлюють необхідність об'єднаного вирішення у невеликих регіонах. Основою спілкування при цьому були певні спільні правила поведінки, звичаї. Одним із звичаїв було віче – рада, на якій ухвалювали рішення щодо спільних справ поселень. Воно складалося із глав сімей та старших представників родів.

Києворуська держава також успадкувала цю форму організації самоврядування. Функціонували регіональні віча, міські віча та сільські верви. Регіональні віча запрошували або проганяли місцевих князів, разом із князем формували суди та цивільні адміністрації, військо, схвалювали чи скасовували угоди (в тому числі мирні), ухвалювали воєнні походи чи оборонні заходи.

Міське віче також вирішувало питання судів, адміністрації, встановлювало правила господарювання, розпорядження спільною власністю (в тому числі земельною), ухвалювало запровадження платежів і повинностей на спільні потреби. Для поточного управління воно обирало

війта.

Сільське самоврядування було представлено сусідським громадським об'єднанням – верв'ю. Верв, як правило, об'єднувала кілька сусідніх сіл і також вирішувала питання використання спільної власності, господарства, стосунків з державою.

Після входження України до складу Великого Князівства Литовського спостерігається двохвекторний розвиток місцевого самоврядування. Держава зберігає віче та війтівство, що підтверджується Литовськими статутами 1529, 1566, 1688 років [9]. Тільки міське віче згадується під різними назвами – громада, купа, копа. Паралельно з обраним громадою війтом функціонувала призначена центральною владою адміністрація старости. Для того часу було характерним також існування міст (замків) приватної власності, власності церков чи монастирів. У таких поселеннях голову призначав власник. Такі керівники місцевих адміністрацій мали різні назви – тіуни, урядники, намісники, тощо. Якщо замок перебував у центральній частині досить великого міста, то паралельно функціонувала замкова адміністрація і війтівство. Їх повноваження розмежовувалися – замкова адміністрація відала питаннями замку та приписаних до нього сіл (що постачали все необхідне), а також оборони. Війтівство займалося міськими питаннями. Однак, оскільки військова і поліційна функції покладалися на замок, то війт був дещо залежним від замкової адміністрації.

Другим вектором розвитку самоврядування в Україні у складі Великого Князівства Литовського було Магдебурзьке право. Це основна риса європеїзації вітчизняного самоврядування. Його з'ява на теренах нашої держави датується серединою XIV століття (хоча першим серед українських міст Магдебурзьке право отримав Новий Санч на Лемківщині у 1299р., але другим – Сянок у 1339 році, всі інші маже 50 – протягом XIV-XVII століть). Міста Магдебурзького права звільнялися від урядових адміністрацій. Органом самоврядування була рада, а судовим органом – лава на чолі з війтом. До складу ради входив магістрат. Справами міської громади керувала

управа, яку очолював обраний бургомістр і радники (ратмани). Бургомістр і кожен із ратманів по черзі передавали один одному на місяць справи щодо доходів і видатків міста [6]. Таке чергування, імовірно, було своєрідним антикорупційним заходом того часу.

Дещо видозмінено функціонувало самоврядування на селі. Там воно в Литовську добу розвивалося за волоським (запозиченим з Угорщини і Молдови) та німецьким правом. Але в обох випадках обирався вїйт, який фактично виступав посередником у стосунках між паном та громадою (якщо село було панським, тобто засноване землевласником чи якимось чином залежне від нього (через борги, або з власної ініціативи запросило захист і опіку)). Різниця між німецьким та волоським правом полягала, за свідченням вітчизняних авторів, у наявності у німецькому праві католицьких обмежень. Тому якщо село належало православному українському пану – діяло волоське право, що не передбачало конфесійних аспектів [6]. Якщо ж село було вільним, то вїйт забезпечував стосунки із владними структурами держави.

Козацька держава внесла свої корективи в організацію місцевого самоврядування. Оскільки вона змушена була постійно вести визвольні війни і оборонятися від нападників, то управління було організоване на військово-цивільних засадах. Територія була поділена на військові полки (кількістю 16) та сотні. У містах, які отримали магдебурзькі грамоти, діяло Магдебурзьке право, але з боку держави їх контролювали полковники. Інші міста створювали (обирали) свої міські управи за прикладом Магдебурзьких міст. Управа включала як складову – ратушу. Її очолював козацький отаман, що підпорядковувався військовій адміністрації. Отамани також очолювали маленькі містечка та села. На території сотенного військового утворення адміністрації очолювали сотники, які, у свою чергу, підпорядковувалися полковникам. Полкове військо утворення налічувало від 3 до 5 тисяч козацького війська. Козацька старшина також була виборною.

За Гетьманщини козацькі полковники втратили контроль над містами

Магдебурзького права. З XVIII століття Російська імперська влада зберігає українське місцеве самоврядування, однак вводить з 1722 року нагляд за ним з боку російських комендантів. У кінці ж XVIII століття, після ліквідації Гетьманщини Катериною II, скасовується полково-сотенний устрій, після чого поступово ліквідується і Магдебурзьке право. Запроваджуються міські думи за російським зразком. З середини XIX століття, після деяких спроб частково відновити самоврядування за українською традицією (зокрема, відомі адміністративні послаблення царя Павла I з 1796 року), починається відверта і безкомпромісна русифікація українського самоврядування. У 1842 році кінцево скасовується Литовський статут, яким визнавалася українська традиція самоврядування, впроваджуються міські думи, сільські товариства та земські самоврядівні установи.

Сільські сходи вирішували питання розпорядження майном (спільною землею) громади. Вони обирали сільського голову і писаря, однак їх функції переважно зводилися до статистичних та передавально-розпорядчих. Міські думи формували міські управи та обирали міських голів. Існували також земські збори і т.д. Однак, за майнового цензу вони переважно склалися з дворян. Та й будь-яке їх рішення могло бути скасоване губернатором. Губернатори та земські чиновники, підпорядковані імперській владі, у порівнянні із українською традицією обмежували самоврядування. В цілому, провівши в XIX столітті кілька реформ місцевого самоврядування, царський уряд звів його функції лише до вирішення господарських питань. При цьому варто відзначити, що уряд у місцеві господарські справи не втручався і здійснював лише загальний нагляд за законністю дій самоврядівних органів. За висновками вітчизняних дослідників, схожі за сутністю (хоч за формою відмінні) процеси відбувалися і в частині України, що входила до складу Австро-Угорської Імперії [6, 9].

На початку XX століття незалежна Україна за кілька років свого існування продемонструвала спробу українізації місцевого самоврядування. Центральна Рада провела губернські та повітові національні з'їзди. У 1918

році були утворені Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів. Влада на місцях мала належати Радам і управам [14]. На чолі місцевих адміністрацій були поставлені обрані комісари. Однак, далі реформування не відбулося за браком часу. Конституцією УНР були проголошені, однак не реалізовані широкі повноваження українського місцевого самоврядування, яке мало складатися з громад, волостей і земель. Гетьман Павло Скоропадський розпустив Центральну раду та її місцеві адміністрації. Місцеві комісари були замінені старостами. Поступово в руках старост була сконцентрована уся влада на місцях та підпорядкована Державна варта (поліція). Місцеві ради були розпущені. Старі земства і думи, що функціонували паралельно Радам, були також підпорядковані старостам. Спеціальним ревізійним комісіям було доручено вивчити діяльність місцевих органів самоврядування. Після цього Рада Міністрів прийняла рішення про створення нових органів місцевого самоврядування, але його не встигли виконати.

У радянський період на території України було створено систему місцевих Рад. Формально вони були виборними і представницькими, однак реально діяли в системі органів державної влади (керуючись принципом «демократичного централізму»). Фактично самоврядування, звичного українському народові та відповідного українській традиції, не існувало.

З набуттям незалежності у 1991 році відновлюються процеси українізації усіх сфер життя країни, у тому числі місцевого самоврядування. Його компетенції і права були значно розширені. Було скасоване радянське підпорядкування по вертикалі в системі місцевих рад і подвійне підпорядкування їх виконавчих органів, відділів і управлінь виконкомів. Це повернуло місцевим органам риси самоврядності, однак, на першому етапі призвело до розриву відпрацьованих зв'язків у системі державної влади. Тому до законодавства вносилися часті зміни. Поки-що так і не віднайдена оптимальна модель місцевого самоврядування, адже перервані традиції зумовили втрату нащадками певних набутих попередніми поколіннями

звичаїв та практик. «Через це ..... продовжують заповнювати різноманітні концепції, моделі, схеми, які популяризуються в різних місцях України в залежності від наявних міжнародних зв'язків того чи іншого регіону або населеного пункту із зарубіжними партнерами. Очевидно, що пошук власної ефективної моделі місцевого самоврядування необхідний, однак не повинен затягуватися чи призвести до такого набору різноманітних моделей, що вже ніяка конституція та закони не зможуть їх упорядкувати, звести до найбільш оптимальної та уніфікованої, яка була б цілком українською «за духом і буквою» і служила інтересам усього народу» [6, С. 64].

Як бачимо з наведеного історичного матеріалу, український народ дійсно має у своєму менталітеті стійкі самоврядні архетипи. Причому важливо відзначити, що українці бачать місцеве самоврядування в дуже демократизованому варіанті, з елементами автономної влади територіальних громад. Це відповідає нашим віковим традиціям. Однак, виглядає повністю несумісним із сьогоднішньою військово-політичною ситуацією. І тут наша власна історія знову підказує нам тимчасовий вихід: адже модель самоврядування козацької держави формувалася саме в таких умовах. Поєднання нашими предками супердемократичних (особливо для тих часів) самоврядівних форм із загальнодержавним управлінням (у тодішніх умовах – військовим) дало змогу вирішити проблеми організації функціонування громад, ускладненого зовнішньою агресією.

**Висновки.** Отже, схилиємося до думки, що модернізувати своє місцеве самоврядування найближчим часом Україні слід на основі адаптованої до наших умов теорії муніципального дуалізму.

Виходячи із наведеного, під місцевим самоврядуванням у сучасних українських умовах слід розуміти конституційно гарантоване право і забезпечену державою спроможність територіальної громади самостійно здійснювати управління своїми внутрішніми (включно з господарськими) справами, крім політичних. Зазначене дає змогу вибудовувати відповідно систему внутрішніх і зовнішніх фінансових відносин громади.



## Список використаних джерел

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Г.В. Барабашев. – М.: Издательство Московского ун-та, 1996. – 292с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / О.В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260с.
3. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук. – К.: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2009. – 608с.
4. Бондарук Т.Г. Місцеві фінанси: навч. посібник / Т.Г. Бондарук. – К.: ДП «Інформ.-аналіт. Агентство», 2013. – 529с.
5. Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России / А.Д. Градовский // Сборник государственных знаний. – Т. V. – 1883.
6. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні / І. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток України. – 2013. - №2. – С. 58-64.
7. Демків Ю.В. Місцеві Ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства / Ю.В. Демків // Львівська регіональна наук.-практ. конф.: тези доповідей та повідомлень. – Львів, 1990.
8. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства: в 2 т. / Г. Еллинек. – СПб., 1908. – Т.1.
9. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування / Н. В. Камінська // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/65488-rozdl-2-storya-rozvitku-mstseвого-samovryaduvannya-v-ukran.html>.
10. Кампо В. Місцеве самоврядування за рубежем / В. Кампо // Політика і час. – 1993. - №12. – С. 63-67.
11. Кизима В. Незалежність від чи незалежність для? Маргінальна сутність ментальності України / В. Кизима // Віче. – 1993. - №9. – С. 141-152;
12. Кизима В. Своя воля і свій шлях широкий / В. Кизима // Віче. – 1993. - №1. – С. 7-22;
13. Киричук О. Ментальність: сутність, функції, генеза / О. Киричук // Ментальність. Духовність. Саморозвиток особистості. – Київ; Луцьк, 1994. – Ч. 1. – С. 7-20;
14. Клімова Г.П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність / Г.П. Клімова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – Випуск 8. – С. 80-89.
15. Коваленко А.А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А.А. Коваленко. – К., 2002. – 464с.
16. Корнієнко М.І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики / М.І. Корнієнко // Українське право. – 1995. - № 1(2). – С. 68-77.
17. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.:

Арарат-Центр, 2001. – 252с.

18. Нольде Б.Э. Основы теории местного самоуправления: происхождение и развитие / Б.Э. Нольде. – М., 1996.

19. Ольховський Б.І. Місцеве самоврядування в Україні / Б.І. Ольховський, В.М. Єрмолаєв. – Харків: Рубікон, 1998.

20. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 246с.

21. Редлих И. Английское местное самоуправление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: в 2 т. – СПб., 1907. – Т.1. – 462с.

22. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления / М.И. Свешников. – СПб., 1872.

23. Тодыка Ю.Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Ю.Н. Тодыка, В.Д. Яворский. – Харьков: Факт, 1998.

24. Токвіль А. Про демократію в Америці / А. де Токвіль. – К.: Вид. дім «Всесвіт», 1999. – 590с.

25. Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. – М.: Юрист, 1994.

26. Храмова В. До проблеми української ментальності / В. Храмова // Українська душа. – К., 1992. – С.10;

27. Шевченко Н. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність (концептуальні підходи вітчизняних політологів / Н. Шевченко // Наукові праці. Т. XII. – С. 37-38.

*Щур Роман Іванович* – к.е.н., доцент кафедри фінансів, докторант кафедри фінансів, ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника».