

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.25

**Н. М. КОНДРАЦЬКА,***здобувач кафедри державного будівництва**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні етапи еволюції місцевого самоврядування в Україні з точки зору системно-структурних побудов та моделей організації муніципальної влади. Проаналізовано зміст основних етапів та зміни, що відбувалися на кожному з них у системі та статусі органів місцевого самоврядування. Продемонстровано, як за роки незалежності системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні пройшла шлях від моделі повновладдя рад до французької (європейської континентальної) моделі.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, муніципальна влада, система місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.*

Kondratska, N.M. (2015), "The evolution of the system and structural organization of local self-government in Ukraine" ["Evolutsiia systemno-strukturnoi orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 11–17.

**Постановка проблеми.** З'ясування сучасного стану і перспектив розвитку системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні потребує розуміння історичного контексту відповідних явищ і процесів, виявлення ознак еволюційності й революційності при формуванні тих чи інших елементів. Лише за такого підходу можна повністю зрозуміти внутрішню логіку та основні тенденції муніципальної реформи, що здійснюється в Україні фактично протягом усіх років незалежності.

**Стан дослідження.** Питання еволюції місцевого самоврядування в Україні вже неодноразово ставали предметом дослідження вітчизняних учених-правників. Достатньо згадати праці таких провідних українських фахівців у галузі муніципального права, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. А. Григор'єв, І. В. Дробуш, П. М. Любченко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Фрицький та ін. Однак питання еволюції місцевого самоврядування з точки зору саме системно-структурного підходу досі не ставали предметом окремого дослідження.

**Метою** статті є з'ясування основних етапів еволюції місцевого самоврядування в Україні з точки зору системно-структурних побудов та моделей організації муніципальної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування в Україні пройшло загалом три-

валий та драматичний період формування і становлення, який розпочався ще до проголошення незалежності, у надрах радянської системи управління на місцях. Початком його розбудови, точніше – відродження (у широкому історичному контексті), багато українських дослідників схильні вважати березень 1990 р., коли відбулися перші демократичні вибори, на яких були обрані депутати не лише до Верховної Ради України, а й до місцевих рад народних депутатів [1, с. 172; 2, с. 72]. Деякі учені стверджують, що пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування в нашій державі розпочався одразу після проголошення незалежності [3, с. 16]. Іноді навіть зустрічається думка, що система місцевого самоврядування в Україні «не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку» [4].

На наш погляд, зміна ідеологічних парадигм і тлумачень юридичної природи місцевої влади жодним чином не відкидає еволюційності розвитку місцевого самоврядування в Україні. Чимало особливостей структурної побудови (наприклад, поєднання колегіального органу загальної компетенції – виконкому – з єдиначальними органами спеціальної компетенції – управліннями і відділами), організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування (сесії місцевих рад, засідання виконкомів, виконання наказів виборців тощо), навіть

назви структурних ланок (місцеві ради, виконавчі комітети, управління, відділи) походять ще з радянського минулого. Та й саму передісторію місцевого самоврядування в Україні як самостійної (самоврядної) підсистеми публічної влади на місцях варто розпочинати не з 90-х років ХХ ст., а принаймні на кілька років раніше, коли з початком перебудови повернувся інтерес до самоврядних засад організації суспільного життя у всіх його проявах, у тому числі й до місцевого самоврядування. Телеологічні фактори звернення до місцевого самоврядування були пов'язані із суспільною потребою у децентралізації публічної влади, необхідністю забезпечувати ефективну діяльність публічно-владних структур регіонального і локального рівнів.

Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який набрав чинності згідно з постановою Верховної Ради СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1418-І [5], став першим актом в історії Радянської влади, як що запроваджував у державну систему місцеве самоврядування і скасовував попередній статус місцевих Рад народних депутатів. У ст. 2 цього Закону йшлося про те, що система місцевого самоврядування включає місцеві ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи), а також місцеві референдуми, збори громадян, інші форми безпосередньої демократії. Крім того, в цій же статті визначався первинний рівень місцевого самоврядування – сільрада, селище (район), місто (район у місті).

Відродження місцевого самоврядування у незалежній Україні є підстави пов'язувати з процесами, які розпочалися після прийняття у 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та відповідного їй за духом закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» у грудні 1990 р. [6]. Місцеве самоврядування в країні визначалося в законі як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів країни та власної фінансово-економічної бази. Фактично, це був перший крок до закріплення на законодавчому рівні самостійності рад, передусім організаційно-правової та фінансово-матеріальної. Водночас у ст. 2 цього Закону закріплювалося, що

система місцевого самоврядування включає сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування. Таким чином, ліквідувавши «структурне двовладдя» рад, Закон, відображаючи державницьку концепцію місцевого самоврядування, не уникнув виникнення «функціонального двовладдя».

Після заснування у 1991 р. посади Президента була сформована виконавча вертикаль державної влади із його представників в областях і районах, до компетенції яких належало загальне керівництво місцевими державними адміністраціями, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням законодавства. Тож від дня прийняття закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (7 грудня 1990 р.) до прийняття закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [7] та нової редакції закону про місцеве самоврядування – «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [8] – маємо другий етап становлення місцевого самоврядування в Україні.

Із прийняттям закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» відбулося формальне «роздержавлення» місцевих рад, які почали визначатися лише як органи місцевого (у селах, селищах, містах) і регіонального (у районах і областях) самоврядування; законодавчо було проведено розмежування власних і делегованих державних повноважень, що делегувалися виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів. Було визначено також базовий рівень місцевого самоврядування (село, селище міського типу, місто), і саме радам цього рівня було надано пріоритет. Натомість на рівні районних та обласних рад не було законодавчо передбачено право створювати власні виконавчі органи (ст. 51), відповідні функції переходили до місцевих державних адміністрацій, що належали до вертикалі державної виконавчої влади і були створені при інституції представників Президента. У системно-структурному плані така модель тяжіла до європейського континентального (французького) зразка.

Отже, третій етап характеризується спробою корінного реформування системи місцевої влади, відходом від радянської моделі до такої, що побудована на засадах поєднання державного управління через представників Президента з місцевим самоврядуванням.

Подальші кроки у реформуванні територіальної організації публічної влади були ознаменовані прийняттям 3 лютого 1994 р. невеликого за обсягом, але дуже важливого закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [9]. Згідно з цим Законом органами місцевого самоврядування в Україні визначалися сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні ради, які мали власні виконавчі органи та наділялися власною компетенцією, у межах якої могли діяти самостійно. За початковою редакцією Закону обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради виконували функції органів державної влади. Однак відповідно до нової редакції цього Закону від 28 червня 1994 р. голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. При цьому з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони підпорядковувалися Кабінету Міністрів України, а також голові й виконавчому комітету Ради вищого рівня. Цим Законом разом із новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації; голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням; замість держадміністрацій знову відновлювалися виконкоми. У результаті модель дуалізму публічної влади на місцях було ліквідовано.

Деякі дослідники стверджують, що на цьому етапі фактично відбулося повернення до формального повновладдя рад. Проте, на наш погляд, такий підхід є недостатньо обґрунтованим, оскільки на той момент радянська система вже була відсутня: відносини підпорядкування між радами різних рівнів були скасовані, поділ місцевих органів на органи влади (ради) і органи управління (виконкоми, відділи, управління) був замінений поділом на відповідно представницькі й виконавчі органи, було відкинуто принцип демократичного централізму, та й від керівної сили компартії вже нічого не залишилося. Тому тогочасна системно-структурна організація місцевого самоврядування тяжіла скоріше до англосаксонської системи, ніж до радянської.

Під час виборів 1994 р., які проводились згідно із законом «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» (1994 р.) [10], голови рад усіх рівнів (за винятком районних у містах) обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Пев-

ною мірою це розцінювалось як посилення статусу не лише зазначених посадових осіб, а й місцевого та регіонального самоврядування загалом, оскільки на всіх адміністративно-територіальних рівнях за безпосередньої участі населення створювалася повноцінна за організаційною структурою система місцевого самоврядування. Проте компетенція Верховної Ради щодо скасування рішень місцевих рад та їх розпуску залишалась за нею і певною мірою нівелювала самостійність місцевих рад.

Така модель організації місцевого самоврядування отримала неоднозначні оцінки науковців. У цій ситуації активізувався пошук прийнятної моделі місцевого самоврядування та його взаємодії з інституціями державної влади.

Тим часом Верховна Рада України 13-го скликання, в якій ліві сили у 1994 р. мали більшість голосів, спробувала взагалі реанімувати радянську модель влади. Прийнятий у першому читанні 8 липня 1994 р. проект закону «Про місцеві ради народних депутатів» фактично мав позбавити Президента і Уряд впливу на регіональну політику, а всю систему рад знову замикав під Верховною Радою у вертикаль «демократичного централізму». Однак після довиборів липня–листопада 1994 р. парламентська більшість була порушена і згаданий проект так і залишився проектом.

Новообраний Президент України Л. Д. Кучма, одержавши недієву систему влади, спочатку спробував самостійно створити вертикаль державної виконавчої влади. Своїм указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» Президент підпорядкував собі голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки був неконституційним: голови обласних та районних рад обирались на посади всім населенням, а отже, Президент не мав можливості ні звільнити їх, ні керувати ними.

З метою ліквідації цієї ситуації у грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Піврічні дебати навколо цього проекту закінчились 8 червня 1995 р. підписанням між Верховною Радою України та Президентом України унікального з правової точки зору документа – Конституційного Договору [11]. Цей документ був поставлений на один рівень з Конституцією України, причому і Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватися лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Конституційний Договір фактично відновив модель місцевого самоврядування, що діяла на основі закону 1992 р.: на базі виконкомів обласних та районних Рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі з низу до верху, аж до Президента України, а формальне самоврядування залишалося лише на рівні населених пунктів. Прийняття цього документа ознаменувало собою четвертий етап розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць – ради – очолювали голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів. Органами місцевого самоврядування із власними виконавчими органами (виконкомами, що формувалися головами рад одноосібно) стали сільські, селищні та міські ради. Обласні, районні, ради міст Києва і Севастополя визначалися лише як представницькі органи, втративши свої виконавчі комітети та більшу частину самоврядних повноважень на користь місцевих державних адміністрацій. Система управління на місцях мала ще один суперечливий момент: голова ради (самоврядування) та глава відповідної державної адміністрації (державна влада) поєднувались в одній і тій самій особі, до того ж обраній всім населенням саме головою ради, тоді як право призначення керівників адміністрацій отримав Президент. Фактично вся влада на обласному і районному рівнях була зосереджена у місцевих державних адміністраціях. Обласні ж і районні ради перетворились у декоративні органи, які імітували місцеве самоврядування на регіональному рівні.

З точки зору системно-структурної організації місцевого самоврядування укладення Конституційного Договору означало перехід від англосаксонської до іберійської моделі, за якої обраний населенням керівник виконавчого органу місцевого самоврядування водночас призначається представником держави на відповідній території та є з'єднувальною ланкою між державним апаратом і системою місцевого самоврядування. Доля подальшого розвитку місцевого самоврядування в цілому та територіальних громад зокрема залежала від нового Основного Закону, робота над яким значно прискорилась у 1995 р.

Аналіз показує, що офіційний проект Конституції від 15 листопада 1995 р., який було

розроблено робочою групою Конституційної комісії з урахуванням досвіду і норм Конституційного Договору, передбачав суттєве посилення влади Президента України за рахунок обмеження повноважень парламенту. Водночас цей проект пропонував більш ефективний інструмент здійснення влади на місцях, ніж той, що був за часів Конституційного Договору, коли голова ради і голова держадміністрації були поєднані в одній особі, а Президент мав право призначати голову адміністрації лише після обрання його головою ради. Однак цей позитивний момент у проекті зводився нанівець суттєвою вадою – поряд із главою місцевої держадміністрації, який за проектом мав реальну владу і ресурси та мав призначатися Президентом, з'явився голова ради з обмеженими повноваженнями і незрозумілим «виконавчим апаратом», проте який обирався виборчим корпусом області. Що ж до формування рад районного та обласного рівнів виключно з голів рад нижчих рівнів, то тут могла виникнути проблема з дієздатністю рад асоційованого рівня (проблема кворуму).

Після доопрацювання Проекту, 1 березня 1996 р. з'явилася нова редакція проекту Конституції, яка на перший погляд дуже мало відрізнялася від редакції листопада 1995 р., однак зміни, внесені під час доопрацювання, виявились дуже суттєвими. За цією редакцією Проекту голови обласних і районних рад мали обиратися депутатами відповідних рад, а самі ради мали формуватися не з голів сільських, селищних, міських рад за посадою, а радами населених пунктів за спеціальним законом. Така модель організації влади на обласному і районному рівнях в принципі виглядала більш дієздатною.

Із прийняттям Конституції України 1996 р. [12] і низки законів, що розвивали її положення, місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України; більш зваженими і чіткими стали його взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями. Усе це дає підстави говорити про п'ятий – *конституційний етап* розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Також із прийняттям Конституції були завершені пошуки прийняттого варіанта місцевого самоврядування в Україні загалом. Конституція України закріпила, що 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 (ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України).

Наступною віхою в історії розвитку місцевого самоврядування стало прийняття у 1997 р. закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]. Цей Закон не лише відтворив і розвинув конституційні положення щодо місцевого самоврядування, а й закріпив низку принципово нових положень. Зокрема, ним було запроваджено інститут сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади, розділено посади голови районної та обласної рад і голів районної та обласної державних адміністрацій. Вперше у ньому було визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є не ради та їх виконавчі органи, як це стверджувалось у попередніх законах, а територіальна громада села, селища, міста (ст. 6). Законодавчо були введені такі форми безпосередньої демократії, як місцеві ініціативи та громадські слухання. До нових положень належали також розмежування повноважень органів самоврядування на власні та делеговані.

У системно-структурному плані прийняття Конституції України та закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання самостійності місцевого самоврядування у поєднанні з адміністративним наглядом за ним з боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на проміжних (обласному, районному) рівнях адміністративно-територіального устрою.

Єдиний виняток було зроблено для столиці – міста Києва, де спеціальним законом [14] було встановлено фактично іберійську модель місцевого самоврядування. При цьому в самому Законі такий підхід чітко не зафіксований. Лише шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про столицю України – місто-герой Київ» Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Пре-

зидентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації [15].

Повертаючись до еволюції системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні, відзначимо, що після закону «Про місцеве самоврядування в Україні» було прийнято ще близько десяти інших законів України з питань муніципального розвитку, Бюджетний та Земельний кодекси України. Крім того, було затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.). Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. тощо. Окремі заходи із вказаних програмних документів частково реалізовані, однак відсутнього поступу в розвитку місцевого самоврядування це не додало.

Важливим кроком на шляху подальшого вдосконалення системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні мала стати конституційна реформа 2004 р. Як відомо, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю закон № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», яким передбачалася певна модифікація існуючої напівпрезидентської форми державного правління. У той же день Верховна Рада України попередньо схвалила проект закону України № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України», присвячений реформуванню місцевого самоврядування. Ключовими елементами цього законопроекту, на наш погляд, були такі: 1) запровадження як низових адміністративно-територіальних одиниць сільських, селищних, міських «громад», кожна з яких може включати в себе один або кілька різних населених пунктів одного або різних типів; 2) визначення зазначених вище «громад» як базових одиниць, в яких існує місцеве самоврядування і утворюються органи самоврядування; 3) деяке розширення повноважень органів самоврядування районного та обласного рівнів, надання їм права утворювати власні виконавчі органи. Цей законопроект одержав позитивну оцінку Конституційного Суду України й остаточно мав бути затверджений конституційною більшістю Верховної Ради України, проте так і не був винесений на повторний розгляд парламенту, а спроба надати регіональному рівню місцевого самоврядування завершеного вигляду була відкладена на невизначений термін. Тому на сьогодні системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні зберігається в

тому вигляді, який передбачений Конституцією України 1996 р. і законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проведене дослідження надає підстави зробити **висновок**, що за роки розбудови незалежної Української держави використовувалося декілька принципово відмінних між собою моделей організації публічної влади на місцях, які відображали різний ступінь її децентралізації:

- 1990–1992 рр. – модель повновладдя рад;
- 1992–1994 рр. – французька (європейська континентальна) модель;
- 1994–1995 рр. – англосаксонська модель;
- 1995–1996 рр. – іберійська модель;
- 1996 р. – дотепер – повернення до французької моделі.

Чинна на сьогодні модель системно-структурної організації місцевого самоврядування

запроваджувалася як перехідна, яка на сьогодні вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, але й територіального розвитку країни в цілому. Тому необхідним є проведення пошуків кардинально нових підходів до удосконалення місцевого самоврядування і, отже, побудови дійсно демократичного суспільства. Найбільші очікування в цьому контексті покладаються сьогодні на Конституційну комісію, особливо на її робочу групу з питань децентралізації. У подальшому **перспективним напрямом** наукових досліджень вбачається наукова розробка питань, що стосуються вдосконалення системно-структурної організації місцевого самоврядування у межах конституційної реформи в Україні.

### Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов. – Харків : Одиссей, 2008. – 528 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики, В. А. Шумілкина. – Харків : Одиссей, 2004. – 392 с.
3. Могильончик І. Реформування системи місцевого самоврядування – другий етап конституційної реформи / Інна Могильончик // Віче. – 2007. – № 22. – С. 16–17.
4. Заблоцький В. В. Особливості розвитку та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади на теренах України / В. В. Заблоцький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=836>.
5. Об основных началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апр. 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
6. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон Української РСР від 7 груд. 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
7. Про Представника Президента України : закон України від 5 берез. 1992 р. № 2167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : закон України від 26 берез. 1992 р. № 2234-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
9. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
10. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : закон України від 24 лют. 1994 р. № 3996-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 8. – Ст. 38.
11. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : від 8 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
12. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) : від 25 груд. 2003 р. № 21-рп/2003, спр. № 1-45/2003 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2663.

Надійшла до редколегії 02.12.2015

### КОНДРАЦКАЯ Н. Н. ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Рассмотрены основные этапы эволюции местного самоуправления в Украине с точки зрения системно-структурных построений и моделей организации муниципальной власти. Проанализировано содержание основных этапов и изменения, происходившие на каждом из них в системе и статусе органов местного самоуправления. Продемонстрировано, как за годы независимости системно-структурная организация местного самоуправления Украины прошла путь от модели полновластия советов к французской (европейской континентальной) модели.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, муниципальная власть, система местного самоуправления, модели местного самоуправления, органы местного самоуправления, муниципальная реформа.*

### KONDRATSKA N. M. THE EVOLUTION OF THE SYSTEM AND STRUCTURAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

The main stages in the evolution of local self-government in Ukraine in from the point of view of system and structural constructions and models of organization of municipal authorities have been studied. The content of the main stages and the changes taking place at each of them in the system and the status of local self-governing authorities has been analyzed. It is demonstrated that system and structural organization of local self-government in Ukraine has passed generally long and dramatic period of formation and development, which began even before independence, in the depths of the Soviet system of local governance.

The author has grounded the conclusion that during the years of building an independent Ukrainian state several fundamentally different between each other models of organization of local public authorities were used, which reflected the different degree of its decentralization: 1990–1992. – the model of sovereignty of councils; 1992–1994 – French (European continental) model; 1994–1995 – Anglo-Saxon model; 1995–1996 – Iberian model; 1996 – to the present time – return to the French model.

It is alleged that the current model of the system and structural organization of local self-governments was introduced as a transition, which now has exhausted its role and actually leads to inhibition of not only the institution of local self-government, but also the territorial development of the country in general. Thus, it is necessary to conduct the search for fundamentally new approaches for improving local self-government and therefore building really democratic society.

**Keywords:** *local self-government, municipal government, system of local self-government, models of local self-government, local self-governing agencies, municipal reform.*

УДК 342.7

**Н. М. НАУМОВА,**

*аспірантка Харківського національного університету внутрішніх справ*

### ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА НЕДОТОРКАННІСТЬ ЖИТЛА У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

На підставі аналізу конституційно-правових положень Основних Законів країн Східної Європи показано основні сучасні риси та тенденції у регламентації питання щодо недоторканності житла, зокрема визначено критерії та ознаки універсалізації та біфуркації змісту та зовнішніх ознак відповідних норм права. Подано характеристику та розкрито особливості конституційно-правових гарантій захисту права людини на недоторканність житла. Визначено практичне та теоретичне значення конституційно-правового досвіду постсоціалістичних країн Східної Європи для вдосконалення механізму та способів забезпечення недоторканності житла в Україні.

**Ключові слова:** *конституція, основні права та свободи людини, недоторканність житла, письмовий дозвіл судової влади, органи правопорядку, проникнення до житла, обыск, згода мешканця (власника).*

Naumova, N.M. (2015), "Experience of constitutional and legal regulation of the right on inviolability of the dwelling in Eastern Europe countries and its significance for Ukraine" ["Dosvid konstytutsiino-pravovoho rehuliuвання prava na nedotorkannist zhytla u krainakh Skhidnoi Yevropy ta yoho znachennia dlia Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 17–23.