

Джерелом етнонаціональних конфліктів частіше за все виступає обмеження, нерівноправність рідної мови цього етносу.

Національні меншини, включені в більш ширші соціокультурні спільноти корінної нації, хворобливо відчують будь-яку недовіру, недоброзичливе, заборонне ставлення до їх рідної мови.

Тому необхідно забезпечити чіткий конституційний захист права кожної етнічної групи на розвиток національної мови і наукове обґрунтування управлінського впливу на запобігання, оптимальний розвиток і завершення етнічних конфліктів. Правове поле України для цього у своїй основі є, хоча і потребує розвитку. Справа за політикою і політиками.

В. Д. Гончаренко, доктор юридичних наук, професор, завідувач лабораторією Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні знайшов своє втілення в Україні у другій половині XIX ст. У цей період у тій частині України, яка входила до складу Російської імперії, відбувалися зміни в галузі місцевого управління. У 1865—1870 рр. у шести лівобережних і південних українських губерніях, а саме: Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській, були запроваджені органи земського самоврядування. У Російській імперії земська реформа була проведена у 1860—1870 рр. з метою пристосувати самодержавний лад до потреб капіталістичного розвитку країни, але зі збереженням його дворянської суті. Головним стрижнем земської реформи була ідея самостійності, самофінансування¹.

Проект реформи земського самоврядування в Росії готувався впродовж кількох років спеціальною комісією при

© Гончаренко В. Д., 2003

¹ Див.: *Пирумова Н.* Альтернатива // *Родина*. – 1992. – №8–9. – С. 24.

Міністерстві внутрішніх справ. До березня 1863 р. комісією був підготовлений проект Положення про губернські та повітові установи, котрий після обговорення його у Державній раді 1 січня 1864 р. був затверджений імператором Олександром II і отримав силу закону¹.

Згідно з Положенням у губерніях та повітах передбачалось створення виборних земських установ, які склалися з розпорядчих органів – повітових і губернських зібрань і виконавчих органів – повітових і губернських управ.

Ці установи створювалися, як це зазначалося у ст. 1 Положення, «для заведовання делами, относящимся к местным хозяйственным пользам и нуждам губернии и каждого уезда»². А згідно зі ст. 2 зазначеного Положення віданню земських установ підлягали такі справи: «I. Завідування майном, капіталами і грошовими коштами земств.

II. Улаштування і утримання тих, що належать земству, будівель, інших споруд і шляхів сполучення, які утримувались за рахунок земства.

III. Заходи забезпечення народного продовольства.

IV. Завідування земськими благодійними закладами та іншими заходами піклування; способи припинення жебрацтва; піклування про будівництво церков.

V. Управління справами взаємного страхування.

VI. Піклування про розвиток місцевої торгівлі та промисловості.

VII. Участь переважно у господарських відносинах і в межах законом визначених у піклуванні про народну освіту, про народне здоров'я і про тюрми.

VIII. Сприяння в попередженні падіжу худоби, а також охороні хлібних посівів та інших рослин від винищення сараною, ховраками та іншими шкідливими комахами та тваринами.

IX. Виконання покладених на земство потреб військового і цивільного управління і участь у справах поштової повинності.

¹ Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – СПб, 1867. – Том XXXIX. – № 40457.

² Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. – 3-е изд-е, доп. – М., 1867. – С. 4.

X. Розкладка тих державних грошових зборів, розверстка яких по губернії і повіту покладається на земські установи, на підвалинах виданих про те узаконень або особливих розпоряджень, найвищою владою затверджених.

XI. Призначення, розкладка, стягнення і витрачення, на засадах статуту про земські повинності, місцевих зборів, для задоволення земських потреб губернії і повіту.

XII. Подання через губернське начальство вищому уряду відомостей і висновків по предметам, що торкаються місцевих господарських користей і нужд губернії і повіту, і клопотання по цим предметам також через губернське начальство; поставлення на вимогу вищих урядових установ начальників губерній, відомостей, що належать до земського господарства.

XIII. Провадження виборів у члени та інші посади по земським установам і призначення сум на утримання цих установ.

XIV. Справи, котрі будуть ввірені земським установам, на основі установлень, положень і постанов»¹.

Коло дії земських установ обмежувалося кордонами губернії або повіту. Земські установи у справах, якими вони відали, діяли самостійно, але законом могли визначатися випадки і порядок, коли дії земських установ підлягали затвердженню загальними урядовими органами. У той же час земським установам заборонялося виходити за межі їхніх справ і втручатися у справи, підлеглі віданню урядових, станових і громадських влад і установ.

Для виконання покладених на земські установи завдань вони мали право від імені земств, на підставі загальних цивільних законів набувати і відчужувати рухоме і нерухоме майно, укладати договори, брати зобов'язання, подавати цивільні позови і відповідати у цивільних судах у майнових справах земств.

Положення про губернські та повітові установи визначало порядок формування земських установ. В основу було покладено виборні всестанові засади, але з перевагою для представників дворянства. Першими обиралися повітові земські зібрання. Вибори земських зібрань проводилися на трьох ви-

¹ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. – С. 4–5.

борчих з'їздах (куріях). Всі виборці поділялися на три курії: 1) повітові землевласники, 2) міські виборці, 3) виборні від сільських громад.

До першої курії входили землевласники, які мали не менше 200 десятин землі (розмір землеволодіння залежав від місцевості і доходив до 3000 десятин), особи, які мали нерухому власність на суму більшу ніж 15 тис. руб. або ж отримували річний прибуток більше ніж 6 тис. руб., а також уповноважені від духовенства і землевласників, які мали менше ніж 200 десятин землі. Таким чином, першу курію представляли переважно землевласники-дворяни і почасти крупна торговельно-промислова буржуазія.

У другій курії виборче право належало купцям усіх трьох гільдій, власникам торговельних і промислових підприємств у містах з річним оборотом не менше 6 тис. руб., а також власникам міського нерухомого майна не менше ніж на 500 руб. у невеликих і на 2000 руб. у великих містах. У цій курії були представлені головним чином крупна міська буржуазія, а також дворяни, які були власниками міської нерухомості.

Третя курія складалася з представників селянських громад, насамперед селян. У той же час у цій селянській курії мали право балотуватися також і місцеві дворяни і духовенство як представники селянських громад.

У першій і другій куріях вибори гласних до повітових земських зібрань були прямими. У третій же курії вибори були триступеневими: спочатку сільські громади обирали представників на волосний схід, на якому вибиралися виборщики на повітовий з'їзд виборщиків. А вже потім цей з'їзд обирав гласних до повітового земського зібрання.

Губернські земські гласні обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних.

Дані про кількісний склад земських установ, які впроваджувалися на території України, були вміщені в додатку до статей 33 і 52 Положення про губернські та повітові установи під назвою «Відомість про кількість гласних, які обираються в земські зібрання, на перше трьохріччя від відкриття земських установ у губерніях: Володимирській, Вологодській, Воронежській, В'ят-

ській, Катеринославській, Казанській, Калузькій, Костромській, Курській, Московській, Нижегородській, Новгородській, Олонецькій, Оренбурзькій, Орловській, Пензенській, Пермській, Полтавській, Псковській, Рязанській, Самарській, Санкт-Петербурзькій, Саратовській, Симбірській, Смоленській, Таврійській, Тамбовській, Тверській, Тульській, Харківській, Херсонській, Чернігівській и Ярославській»¹. Так, наприклад, для Катеринославської губернії передбачалося²:

Назва губерній та повітів	Кількість гласних у повітових земських зібраннях				Кількість гласних в губернське земське зібрання
	Від землевласників	Від міст	Від сільських громад	Разом	
Катеринославська					
Катеринославський	22	10	12	44	7
Містечко Нікополь					
Олександрівський	30	3	27	60	10
Бахмутський	26	6	20	52	9
Верхньодніпровський	16	2	14	32	5
Новомосковський	25	5	20	50	8
Павлоградський	24	5	19	48	8
Ростовський	19	12	11	42	7
Сел. Азов					
Слав'яносербський	15	2	13	30	5
					59

Кількість гласних була визначена і для інших українських губерній на перше трьохріччя від впровадження земських установ. Так, для Полтавського губернського земського зібрання передбачалося 100 гласних; для Таврійського – 33; для Хар-

¹ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. – С. 34.

² Там само. – С. 36.

ківського – 95; Херсонського – 78, Чернігівського – 93¹. До складу губернських земських зібрань, як правило, обиралися предводителя дворянства, голови управ, 2–3 чиновники від казенних і удільних маєтків. Таким чином, губернське земське зібрання як найбільш високий ланцюг земського самоврядування формувалося на основі непрямих виборів і представництва чинів². Члени земських зібрань перед виконанням своїх обов'язків приносили встановлену загальними законами про державну службу присягу.

На чолі повітного і губернського земських зібрань були відповідні голови цих зібрань. Ними були повітові і губернські предводителя дворянства.

Земські зібрання проходили сесійно. Губернські і повітові зібрання збиралися кожного року по одному разу: повітові не пізніше вересня, а губернські не пізніше грудня. На засідання повітових зібрань відводилося десять днів, а на губернські – двадцять. Передбачалися випадки скликання надзвичайних земських зібрань. Земське зібрання відкривав і закривав: губернське – губернатор особисто, повітове – повітовий предводитель дворянства.

Нагляд за порядком у ході роботи земських зібрань покладался на їх голів. Кожен гласний мав у земських зборах тільки один голос і не мав права передати його іншим гласним. Постанови земських зборів мали законну силу лише тоді, коли в їх засіданнях брали участь не менше однієї третини всього числа гласних, які склали збори, але у крайньому випадку, не менше десяти. Вибори і рішення про усунення від посад або передачу до суду членів земських установ проходилися закритою подачею голосів, а рішення з інших питань – відкритою. Сам же порядок подачі голосів визначався земськими зборами. Ухвали земських зборів приймалися простою більшістю голосів. У разі рівності голосів перевага належала голосу голови земського зібрання. Усі постанови земських зборів заносили до журналу, котрий підписувався головою і секретарем зібрання і всіма присутніми членами зборів.

¹ Див.: Земские учреждения. Положение о губернских и уездных учреждениях. Порядок приведения их в действие. – С. 43, 46, 47, 48, 49, 50.

² Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 143.

Земськими зборами обиралися строком на три роки їх виконавчі органи – відповідно губернські і повітові земські управи. Повітова земська управа складалася з голови і двох членів, які обиралися повітовим земським зібранням з числа осіб, що брали участь у повітовому зібранні. Це зібрання могло за необхідності збільшити число членів управи, що обиралися, до шести. Обраний земським зібранням голова повітової управи затверджувався у цій посаді губернатором. У разі відсутності голови повітової управи його місце посідав один з членів управи також з затвердженням губернатором.

Губернська земська управа складалася з голови і шести членів, які обиралися губернськими земськими зборами зі свого середовища. Обраний земськими зборами голова губернської управи затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. У разі відсутності його місце посідав один із членів губернської управи також з затвердженням міністра внутрішніх справ.

Крім голів і членів земських управ, земським зборам як губернським, так і повітовим, дозволялося призначити шляхом виборів зі свого середовища уповноважених для завідування нерухомим майном, що належало земству, закладами і установами і взагалі для виконання доручень земських зборів.

На утримання голів і членів земських управ земські зібрання виділяли необхідні суми коштів. Доходи ж самих земств склалися з обкладання податком практично всіх верст населення.

Земським управам надавалось право за згодою земських зібрань запрошувати для постійних занять по предметам відання земських управ (так і для виконання тимчасових доручень) сторонніх осіб, з призначенням їм платні з перебачених для цього сум. Найчастіше на роботу в земствах залучалися лікарі, вчителі, статисти, інші земські службовці.

Правовий статус земських установ дозволяв їм вирішувати досить широке коло місцевих справ. У той же час слід зазначити, що земства були позбавлені права торкатися функцій урядових, станових і суспільних установ. Більше того, і в межах своєї компетенції земські установи перебували під контролем органів місцевої і центральної влади, перш за все губернатора і міністра внутрішніх справ. Так, ці посадові особи мали

право зупинити будь-яке рішення земського зібрання на підставі визнання його «противным законам или общим государственным пользам». А зробити це вони могли, бо всі постанови земських зібрань підлягали направленню «без замедления» губернатору, а ряд з них і безпосередньо міністру внутрішніх справ. Крім того, цілий ряд постанов земських зборів взагалі підлягав обов'язковому затвердженню губернатором або міністром внутрішніх справ. Так, згідно зі ст. 92 Положення про губернські та повітові установи затвердженню міністром внутрішніх справ підлягали постанови земських зібрань: «про позику, що перевищує дворічну суму земського збору; про віднесення губернських доріг до розряду поселкових; про збори за проїзд шляхами земського сполучення; про відкриття ярмарків строком більш ніж чотирнадцять днів і про перенесення або зміни строків існуючих ярмарків; про перенесення існуючих пристаней; про поділ майна і установ громадського піклування на губернські і повітові».

Слід додати, що земські установи, не маючи виконавчої влади для стягнення зборів, були змушені звертатися за сприяттям до місцевої поліції, що не завжди служило справі втілення в життя земських постанов. Не сприяло розвитку діяльності земств і негативне до них ставлення органів влади царської Росії, що виявлялося в різних формах, у тому числі і на законодавчому рівні. Так, Закон від 21 листопада 1866 р. позбавив земства припливу значних коштів¹. А 13 червня 1867 р. було видано Закон, який ще більше ускладнив діяльність земських установ. Так, земські доповіді, журнали тощо повинні були проходити через цензуру губернатора. Крім того, заборонялася взаємодія земських установ різних губерній одна з одною без згоди губернатора². Для земських видань була встановлена попередня цензура, через те що друкування земських постанов і промов на земських засіданнях дозволялося тільки за згодою губернатора. 19 вересня 1869 р. височайше затвердженим положенням комітету міністрів земські

¹ Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. — СПб., 1868. — Том XLI. — № 43874.

² Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. — СПб., 1871. — Том XLII. — № 44690, 44691.

установи позбавлялися права безкоштовної пересилки кореспонденції¹. Однак найбільш суттєвого удару по ідеї місцевого самоврядування, закріпленій у Положенні про земські установи 1864 р., було завдано 12 червня 1890 р., коли було опубліковане нове Положення про земські установи². Положення було затверджене Олександром III, царювання якого відзначено пануванням централізму і укріпленням принципу самодержавства.

Якщо в основі Положення про земські установи 1864 р. лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалась на ідеї повної самостійності земств у вирішенні місцевих справ, то в основі Положення про земські установи 1890 р. навпаки лежала державницька теорія, яка заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала земські установи як державні органи, котрим доручалися певні галузі місцевого господарства, при збереженні за урядовою владою права не тільки нагляду, але й втручання у їх справи. Державницька теорія самоврядування в цілому була спрямована проти відокремлення земських установ від державних органів (тобто проти централізації) і фактично «визнавала залежність земських установ від бюрократичної самодержавної влади»³.

Згідно з новим Положенням поновлювалася становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам як «найблагонадійнішій» категорії жителів⁴. Дворяни почали посилати в земські зібрання представників більше ніж селяни та мешканці міст разом взяті⁵. Відповідно до нового земського Положення позбавля-

¹ Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. — СПб., 1873. — Том XLIV. — № 47456.

² Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — СПб., 1893. — Том X. — № 6927.

³ Доклад див.: *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. — М., 1968. — С. 4–9.

⁴ Див.: *Абрамов В.* Земская избирательная система // *Родина.* — 1992. — № 11–12. — С. 31.

⁵ Див.: *Герасименко Г.* Земства России // *Народный депутат.* — 1991. — №3. — С. 90.

лися виборчих прав: духовенство, церковний причт, селянські товариства, селяни-власники приватних земель у повіті, особи, що мали купецькі свідоцтва, власники торговельних і промислових установ, євреї¹. Крім того, були скасовані сільські виборчі з'їзди, а гласні від селян призначалися губернатором з числа кандидатів, котрі були обрані на волосних сходах. Замість принципу виборності впроваджувався принцип затвердження голів і членів земських управ. Оскарження незатверджених членів управ не дозволялося. Як голови земських управ, так і члени управ згідно зі ст. 124 Положення від 1890 р. вважалися такими, що перебувають на державній службі. Відповідно до ст. 87 Положення губернатор отримав право припиняти виконання постанов земських зборів як у разі формального порушення законів при їх прийнятті, так і тоді, коли вважав, що постанови земських зборів «не соответствующи общими государственным пользам и нуждам либо явно нарушают интересы местного населения»².

У той же час слід зазначити, що в новому Положенні про земські установи були зафіксовані раціональні, такі, що забезпечували ефективну діяльність земств, приписи. Так, на посаду голови земської управи, в члени управ тепер могли обиратися не тільки гласні, але й взагалі особи, котрі мали виборчий ценз (ст. 116). Згідно зі ст. 108 Положення від 1890 р. розширювався певною мірою перелік предметів відання земських установ, що природно, збільшувало їх компетенцію. Майже в повному обсязі відновлювались права земств на безкоштовну пересилку кореспонденції. Але все ж таки головним призначенням нового Положення про земські установи від 12 червня 1890 р. було обмеження прав земських установ.

Слід зазначити, що, незважаючи на дії властей, спрямовані на обмеження самостійності земств, підсилення їх залежності від адміністративних органів, земські установи в 60—90-ті рр. XIX ст. мали певні успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань. Вважається, що найбільш суттєві

¹ Див.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — СПб., 1893. — № 6927. — С. 494.

² Див.: Там само. — С. 506.

досягнення земських установ були у сфері народної освіти¹. Значні досягнення земські установи мали в галузі охорони здоров'я. Це виявлялося, зокрема, у збільшенні кількості лікарів, розширенні мережі аптек, виникненні фельдшерських і медичних курсів підвищення кваліфікації. Стало активно впроваджуватися щеплення проти віспи. Земська медицина стала активно проникати в сільське середовище². Значними були успіхи земств у забезпеченні санітарного благополуччя на своїй території, влаштуванні богаділень і будинків для інвалідів³.

Економічна діяльність земств зосереджувалась на піклуванні за місцевою торгівлею і промисловістю, на організації позиково-ощадних товариств і артілей, заснованих на самопомозі населення. У полі зору земських установ перебували також улаштування місцевих шляхів, земської пошти, будівля церков, утримання місцевих тюрем і будинків для божевільних, заходи по організації місцевої продовольчої справи. Значним був внесок земських установ в організацію цінних статистичних і економічних досліджень⁴.

На початку XX ст. розвиток капіталізму в Росії зумовив зміни у її державному устрої, що певною мірою знаменували перехід держави від самодержавного до конституційного правління.

Торкнулися ці перетворення певною мірою і органів місцевого земського самоврядування. Так, окремі зміни були внесені в компетенцію органів земського самоврядування. Наприклад, згідно із Законом від 20 лютого 1906 р. кожні губернські земські зібрання дістали право обирати по одному члену Державної ради строком на 3 роки. Законом від 5 жовтня 1906 р. «Про скасування деяких обмежень у правах сільських обивателів та осіб інших колишніх податних станів»

¹ Детальніше див.: *Абрамов В. Ф.* Земство, народное образование и просвещение // Вопросы истории. — 1998. — № 8. — С. 44—59.

² Див.: *Герасименко Г.* Земства России. — С. 90.

³ Див.: *Бакуменко Е. А.* Основные источники по истории земских учреждений России второй половины XIX — начала XX вв. // Вісник Харківського державного університету. — 1998. — № 413. — Історія. Вип. 30. — С. 80.

⁴ Див.: *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* — К., 1998. — Т. 2. — С. 604.

скасовувався порядок призначення губернатором гласних від селян у земства з поновленням повітового виборчого з'їзду від сільських товариств¹. У 1912 р. повітові земські збори і міські думи отримали право обирати мирових суддів у тих губерніях Російської імперії, де мирова юстиція поновлювалась. Однак у цілому питання про реформу земського і міського самоврядування, висунуте в умовах громадського піднесення на початку ХХ ст., так і не вийшло зі стадії складання проектів та її обговорення, у тому числі і на засіданнях Державної думи².

Певною мірою діяльність земських установ поживалася у період Першої світової війни. Так, царський уряд, враховуючи зростаючу економічну могутність російської буржуазії та її вплив на політичне і економічне життя країн, дозволив їй створення деяких організацій для мобілізації ресурсів країни на «доведення війни до переможного кінця». Так, 30 липня 1914 р. земства організували Загальноросійську земську спілку допомоги хворим і пораненим, яка об'єднала земські установи 41 губернії Російської імперії. Вищим органом Загальноросійської земської спілки був з'їзд уповноважених земств (по два уповноважених від кожної губернії). У період між з'їздами справами спілки відав Головний комітет з десяти членів на чолі з головним уповноваженим. Роль місцевих органів спілки виконували найчастіше губернські земські управи³.

6–9 серпня 1914 р. на установчому Загальноросійському з'їзді міських голів було вирішено створити Загальноросійську спілку міст. На цьому з'їзді були представники і міст України, зокрема, Києва, Харкова, Чернігова, Полтави⁴.

12 серпня 1914 р. царський уряд офіційно санкціонував створення названих спілок⁵. Спочатку завданням міських, як

¹ Див.: Собрание узаконений. – 1906. – № 237. – Ст. 1700.

² Див.: Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России. – С. 148.

³ Див.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений до-революционной России. – М., 1983. – С. 292.

⁴ Див.: Краткий очерк деятельности Всероссийского земского союза на 1.1.1916 г. – М., 1916. – С. 7.

⁵ Див.: Иванов С. С. Скрипилев Е. А. Государство и право России в годы мировой империалистической войны (1914–1917 гг.). – М., 1962. – С. 17.

і земських спілок, було надання допомоги хворим і пораненим. Незабаром вони стали піклуватися і про біженців. У серпні 1915 р. ці дві спілки створили Об'єднаний комітет Загальноросійської земської і міської спілок (Земгор).

До складу Земгору увійшли головноуповноважений обох спілок і по чотири члени від основних комітетів кожної спілки. Центральний апарат Земгору складався з галузевих і функціональних відділень, а також технічної ради, канцелярського бюро та інших центральних структурних ланок комітету. На допомогу цим основним підрозділам Земгору при ньому створювалися безліч комісій, секцій, нарад. Міськими органами Земгору були обласні, губернські, повітові і міські комітети з постачання армії. Царський уряд наділив Земгор правами напіввійськової, напівдержавної організації. Це виявилось, зокрема, в тому, що земгорські чиновники носили напіввійськову форму, а сам Земгор отримав державні субсидії. Спочатку Земгор відав організацією шпиталів, піклуванням про поранених і хворих військовослужбовців, виробництвом медикаментів. Пізніше за згодою царського уряду почав здійснювати деякі державні, військово-господарські функції: мобілізувати для воєнних цілей кустарну промисловість і розподіляти замовлення, організувати заготівлю сировини і матеріалів, сприяти евакуації промислових підприємств, військово-санітарній роботі тощо¹. Діяльність Земгору сприяла посиленню впливу торговельно-промислової буржуазії і ліберальних поміщиків на державне життя країни.

У лютому 1917 р. у Російській імперії відбулася подія величезної ваги – внаслідок Лютневої демократичної революції відбулося повалення царизму. До влади на території Росії, яка залишалася унітарною державою, прийшов Тимчасовий уряд. Він вважав себе правонаступником царського уряду, що обумовлювало прагнення Тимчасового уряду зберігти свій вплив над усіма територіями імперії, у тому числі і над тією територією України, яка до революції входила до складу Російської імперії. У період діяльності Тимчасового уряду була проведена значна робота по реформуванню органів місцевого само-

¹ Див.: Отечественная история: Энциклопедия: В 5 т. / Редкол. В. Л. Янин (гл. ред.) и др. – М., 1994. – Т. I. – С. 244.

врядування. Був розроблений і затверджений основний пакет документів з цієї реформи¹. Тимчасовий уряд створив «практично нове земство на основі дійсно демократичних принципів, головним з яких був принцип загальних, рівних, прямих і таємних виборів»².

Однак доля земств як органів самоврядування складалася по-різному після більшовицького перевороту у жовтні 1917 р., у результаті якого було відсторонено від влади Тимчасовий уряд.

У процесі боротьби за владу в Україні була встановлена влада Рад. При радянському режимі ідея і практика земського самоврядування не отримала свого подальшого розвитку ані в Радянській Україні, ані в Радянській Росії. У руках більшовицької партії більш мобільним і дійовим знаряддям у боротьбі за владу виявилися Ради. Земські установи були скасовані, хоча частина їх функцій перейшла до Рад. Однак, на відміну від земських установ, Ради не сприйняли такі суттєві, коренні ознаки земств, а саме: самоврядування і самофінансування. Ради юридично протягом всієї історії свого існування були органами державної влади, суворо централізованою системою. Ця система управління принципово відрізняється від відомих світовій практиці моделей організації місцевого самоврядування³.

¹ Див. доклад.: *Гильченко Л. В.* Из истории становления местного самоуправления в России. С. 148–152; *Абрамов В.* Земская избирательная система. — С. 33.

² *Герасименко Г.* Земство, но какое? // Свободная мысль. — 1995. — № 12. — С. 66.

³ Детальніше див.: *Свирский Б. М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине. — Х., 2001. — С. 216–219.

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

М. Я. Петренко, здобувач Національного університету внутрішніх справ

Юридична природа органів місцевого самоврядування

Становлення демократичних засад конституційного ладу України, однією з яких є визнання і гарантування місцевого самоврядування, обумовлюють підвищений інтерес науковців до вивчення територіальних аспектів організації влади, співвідношення локального державного управління з місцевим самоврядуванням. Ці проблеми висвітлені в працях таких українських вчених, як О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, В. А. Григор'єв, І. А. Грицяк, В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, Т. С. Смирнова та ін. Водночас, незважаючи на досить значну кількість публікацій, проблеми юридичної природи муніципальної влади та органів, що її здійснюють, залишаються не вирішеними. Відсутня єдність поглядів як на ознаки органів публічної влади, так і на взаємозв'язок їхньої діяльності з функціонуванням державного апарату.

Ці фактори обумовлюють необхідність подальшої розробки теорії муніципальної влади, соціальних передумов її виникнення й існування, обґрунтування сутнісних ознак органів місцевого самоврядування, їх місця і ролі в механізмі публічної влади. Метою цієї роботи є визначення юридичної