

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті систематизовано періоди становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, розкрито їх сутність та зміст. Періодизація місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язана зі створенням законодавчої бази для його функціонування. Пошук оптимальної моделі організації влади на місцях вимагає аналізу власного історичного досвіду та досвіду європейських країн.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, періоди, етапи розвитку, історичні дослідження.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло надто складний та досить суперечливий історичний шлях. Започатковане ще в період Київської Русі, воно протягом століть постійно зазнавало впливу східної й західної політичних культур, зумовленого особливим геополітичним положенням нашої країни.

Місцеве самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів та має найдавніші демократичні традиції.

Ще грецький історик Прокопів писав, що слов'янами й антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно [1, с. 20].

Органічними складовими будь-якої держави є: територія держави, народ держави та влада держави. Київській Русі, як відомо, всі три елементи були притаманні сповна. Вони також були наявні більшою, аніж меншою мірою, у Галицько-Волинському князівстві, у Козацькій державі другої половини XVII ст., в Українській Народній Республіці, у Західноукраїнській Народній Республіці та в Українській Радянській Соціалістичній Республіці. Таким чином, шість попередніх українських держав, які з різним ступенем розвинутої існували в різні епохи в межах території сучасної України та знищувалися завойовниками (крім УРСР), абсолютно об'єктивно й беззаперечно варто вважати історичними етапами розвитку однієї-єдиної держави України [2, с. 309].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування знайшли відображення в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Серед наукових праць з питань розвитку місцевого самоврядування слід виділити праці С. Байрака [3], П. Біленчука [4], І. Грицяка [5], Н. Камінської [6], В. Кравченко [7], Ю. Куца [8; 9; 10; 11], В. Мамонової [9; 10], В. Наконечно-го [12], Б. Руснака [2], Н. Тягай [1] та ін. Проте, попри наявні здобутки, питання місцевого самоврядування та його моделей вимагають свого подальшого вивчення і вирішення, що свідчить про актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямку.

Мета статті. Всебічно дослідити основні етапи формування місцевого самоврядування для подальшої розбудови демократичної держави з ефективною місцевою владою, враховуючи власні традиції та особливості та відповідний досвід у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, вивчаючи питання розвитку місцевого самоврядування на теренах України, дослідники, як правило, виділяють історичну і конституційну модель самоврядування в Україні. Автор першої моделі періодизації І. Грицяк виокремлює чотири основні періоди.

Перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід та суверенна громада, своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини XIV ст.

Другий період – європеїзація; він характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, німецького міста Магдебург), починався з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині XIX ст.

Третій період відзначається русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, зокрема центральними, східними, а згодом і південними регіонами, входила до царської Росії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., однак свого апогею він досяг у XIX та на початку XX ст.

Четвертий період характеризується спробами українізації місцевого самоврядування, початком якого слід вважати 20-ті рр. XX ст., який триває досі [5, с. 58].

Один із прихильників даної періодизації І.Литвиненко вважає доцільним виділення окремо п'ятого етапу – сучасне реформування місцевого самоврядування, для якого характерні суперечливі процеси вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самотутніх особливостей розвитку української громади [13].

Конституційна модель відображає погляди В. Тужика і передбачає виділення шести етапів:

- виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;

- надання містам Магдебурзького права, спочатку Галицько Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), а пізніше уже литовськими та польськими королями (м. Київ – 1494 р., м. Чернігів – 1623 р.);

- створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення земств 1864 р.;

- існування Рад за часів СРСР, що поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Самостійність та матеріально-фінансова база таких органів була відсутня, тому Ради та їхні виконкоми залишалися елементами централізованого апарату управління, а тому не могли виконувати функції місцевого самоврядування;

- відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 р., яке почалося з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих Рад народних депутатів. З цього часу

можна говорити про новий етап у діяльності Рад. 7 грудня 1990 р. був ухвалений Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14], який визнав місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це була спроба перетворити місцеві ради, що на той час входили до єдиної системи органів державної влади, на органи місцевого самоврядування. Розпочався процес переходу до демократичної системи управління, базуючись на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;

- сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що розпочався з ухваленням Конституції України 1996 р., коли місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією з засад конституційного ладу України. 21 травня 1997 р. був ухвалений новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15, 16].

Спробуємо більш детально розглянути передумови організації місцевого самоврядування в Україні.

Інститут місцевого самоврядування у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII – XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодално-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодалній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування у демократичних державах збереглися і до наших днів (громада, статuti міст тощо), наповнившись новим правовим змістом.

У додержавну добу зародження місцевого самоврядування у східнослов'янських племен відбувалося в сім'ях, кровно споріднених у родах. Згодом більшого значення набуває сусідство, тобто близькість не походження, а проживання. Таким чином, утворюються поселення на зразок хуторів, міст та регіонів, спілкування між якими здійснювалось на основі правил поведінки уніфікованих форм (звичаєвого права).

Справи громад хуторів, міст і регіонів обговорювались та ухвалювались спільною радою (вічем), до якої входили старші представники від усіх сімей чи родів. За звичаєвим правом віче як форма самоврядування передавалось з покоління у покоління ще багато століть [6].

Як свідчать дані історичних досліджень, вже у період Київської Русі на території України існувало декілька форм місцевого самоврядування, а саме: територіальна сусідська община (громада); віче; громадське самоврядування в містах [17].

Так, у Київській Русі на рівні регіону елементи самоврядування знаходили свій вияв у вічевій демократії. Для вічової організації управління характерним був розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Зокрема, віча відали питаннями війни і миру, укладення угод, організації війська, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів.

Суб'єктом міського самоврядування виступали міські громади, які користувались значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішували міські віча, а для розгляду поточних справ з числа вільних городян обирався вїт та інші посадові особи міського самоврядування. Економічну основу місцевого самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю.

Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська (сусідська) громада – верв, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю корпоративної власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою. Отже, верви були носіями громадівського самоврядування.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо у містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі вїтівства. У цей час виникає складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була зумовлена статусом міста.

Так, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація – міський орган державної влади, очолюваний старостою, який призначався центральною владою. Вїтів обирали на міських вічах (у документах це «громада», «копа», «купа»). Юридично оформлено міське самоврядування у формі вїтівства в Литовських статутах 1529, 1566, 1688 років, якими були узаконені міські віча.

Важливу, але негативну роль для українських міст відіграв інститут юридики, що існу-

вав до XVIII ст. Це міська територія, що разом з городянами, які на ній проживають, в адміністративному і правовому відношенні контролювалась феодалним власником. Юридики та їх населення не підпорядковувались органам міського самоврядування.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що поширилось на українські міста із середини XIV ст. Міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування – магістрати у складі ради та лави.

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм в 1339 році, в 1356 році його отримав Львів, а в 1374 – Кам'янець-Подільський [7, с. 20].

Відбувалися надзвичайно важливі для українського народу процеси взаємовідносин між західними та східними регіонами, які в подальшому, тобто в середині XVII ст., визначили соціально-економічний та політичний характер всенародного руху, очолюваного козаками. Цей національно-визвольний рух привів до утворення на споконвічній території етнічних українців третьої за своєю національною суттю української держави – козацької [5, с. 61].

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Козацької держави, що зумовлювалось її полково-сотенним устроєм. Полки та сотні – одночасно військові й адміністративно-територіальні одиниці, користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Українське населення міст прагнуло до участі в місцевому самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір (Зборівський трактат, затверджений сеймом у кінці 1649 р.), що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

Місцева демократія знаходить своє відображення у козацьких радах. У першій українській Конституції гетьмана П. Орлика 1710 р. підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Загалом з Козацькою державою

пов'язують початок становлення українського муніципалізму як системи управління місцевими справами, у якій місцевому самоврядуванню відводиться важлива роль.

За часів Гетьманщини «з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтвержене царськими грамотами». На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізного краму, з ремісників, із заїжджих дворів та лазень, з млинів, броварень, цегельень, «мостове», «вагове», «комірне» та ін.

З підписанням Українсько-московського договору 1654 р. поступово ліквідується місцеве самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського у 1722 р. запроваджено так звану комендантську систему, що передбачала адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. У 1764–1783 рр. ліквідується Гетьманщина й автономний полково-сотенний устрій України, з ним і Магдебурзьке право в її містах.

Після видання Катериною II у 1785 р. «жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» на Лівобережній та Слобідській Україні були створені нові станові органи місцевого самоврядування (міські думи). Це означало уніфікацію форм організації суспільного життя в Україні за російським зразком. Посилення русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування в Україні, що відбувалися паралельно, особливо помітні після занепаду 30-річного існування Козацької держави.

У 1796 році імператор Павло I спробував поновити існуючу раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право не вдалося. У 1831 р. видано царський указ про офіційне скасування Магдебурзького права.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена у 1864 р. Олександром II реформа. В європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи регіонального самоврядування. Введення в дію в 1864 р. «Положення про земські установи» здійснювали тимчасові волосні комісії, що склалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян [14].

Один із найкращих знавців земства в Україні, О. Моргун, писав так: «Земське самоупря-

дування було одним із найвидатніших явищ у суспільному, економічному й культурному житті України кінця XIX ст.». Земське самоуправління охоплювало все економічне та культурне життя губерній. У ньому брало участь все населення, що мало земельну власність. Ця вимога обмежувала участь у самоуправлінні постійних мешканців повіту [18].

Посилення процесу русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування на території України, що відбувалися деякий час паралельно, стали особливо помітними після занепаду майже 30-річного існування третьої української держави козацької, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст.

Наприкінці XVIII ст. почався черговий поділ території України між Російською та Австрійською імперіями, який тривав кілька десятиліть, та закінчився тим, що у 1830-х рр. приблизно 80% українців потрапили під колоніальний гніт російських царів, майже 20% – під гніт австрійських імператорів.

Лютнева революція 1917 року в Росії відкрила нові перспективи розвитку місцевого самоврядування. Тимчасовий уряд запровадив загальне пряме і рівне виборче право при формуванні органів місцевого самоврядування. Водночас у губернії, повіти та міста були призначені комісари Тимчасового уряду як представники центральної адміністрації.

В Україні розвитку місцевого самоврядування сприяла діяльність Центральної Ради. Вже в її Третньому Універсалі (20 листопада 1917 року) [19] було заявлено про необхідність «вжити всіх заходів щодо закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях». Проте цим конституційним положенням не судилося бути реалізованими.

Усі органи місцевого самоврядування в Україні були ліквідовані та замінені органами «пролетарської диктатури» – радами: губерньськими, повітовими, волосними.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року.

Ухвалений 7 грудня 1990 року Закон Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14] наділив органи державної влади (місцеві ради) – функціями місцевого самоврядування і привів до «суверенізації» рад.

Основним і найважливішим етапом становлення української державності стало проголошення 24 серпня 1991 року України незалежною державою.

Ухвалена в 1996 році Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування:

- місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади;
- місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, були закладені передумови для формування двох управлінських проблем: проблеми делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та проблеми правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними.

Важливим законодавчим актом стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [15].

Висновки та напрями подальших досліджень. В Україні здавна панує ідеологія колективізму і соборності, в основу яких закладені ідеї самоврядування. Вони не тільки стали стрижнем для саморозвитку соціальних мікрогромад, але і силою, здатною протистояти надмірній централізації державної влади. Демократія на рівні місцевого самоврядування надає людині, а також відповідним колективам можливість здійснити своє самовизначення і самореалізацію у таких формах як збори громадян, місцеві ініціативи, місцеві вибори, референдуми, громадські обговорення тощо. Очевидно, що сучасне поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння у минулому. Однак навіть різноманітність форм його проявів у різні часи дозволяє узагальнити уявлення про них, врахувати помилки і здобутки наших предків, які прагнули збудувати могутнє суспільство і державу з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що вже століттями мають позитивні зміни у діяльності органів управління.

Прискорення соціального й економічного розвитку України вимагає нових підходів у вирішенні питань становлення державності, розбудови демократичних інститутів суспільства. Економічні цілі пов'язані з госпрозрахунком, са-

мофінансуванням, тісно переплелись з політичними цілями. Самоуправлінська ідея отримала повну реабілітацію, починається її повторне відкриття і розвиток.

Подальше об'єктивне вивчення розвитку місцевого самоврядування допоможе врахувати помилки і здобутки у процесі розбудови демократичної держави з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що мають інші нації, враховуючи власні традиції та особливості, відповідний досвід у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Основи місцевого самоврядування : [навч. посібник] / [В.В. Кравченко, Н.А. Тягай та ін.]. – К. : Атіка, 2003. – 120 с.
2. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса : СПД Швець Д.А., 2011. – 536 с.
3. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави / С.О. Байрак // Науковий вісник Волинського національного університету імені Л. Українки. Серія : Міжнародні відносини. – 2010. – № 26. – С. 83-87.
4. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / [П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний] – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
5. Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореферат дис. / І.А. Грицяк. – К., 1993. // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. – 2013. – № 2 квітень – липень. – С. 58–64.
6. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : [навч. посіб.] / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
7. Основи місцевого самоврядування : [навч. посібник] / [В.В. Кравченко, Н.А. Тягай та ін.]. – К. : Атіка, 2003. – 120 с.
8. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [моногр.] / [Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм] ; за заг. ред. доц. Ю.О. Куца. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. – 180 с.
9. Сталий розвиток територіальних громад : управлінський аспект : [моногр.] / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
10. Територіальна громада : заневість, дівість : [моногр.] / [Ю.О. Куц, В.М. Січенко, В.В. Мамо-

- нова, С.В. Газарян] / за заг. ред. Ю.О. Куца. – Х. : Віровець А.П. «Апостроф», 2011. – 340 с.
11. Територіальна громада : управління розвитком : [моногр.] / [Ю.О. Куц, О.В. Решевець] / за заг. ред. Ю.О. Куца – Х. : Вид-во «Константа», 2013. – 540 с.
 12. Наконечний В.В. Управління містом : теоретико-методологічний вимір : [моногр.] / В.В. Наконечний. – Х. : Цифрова друкарня № 1, 2012. – 263 с.
 13. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2002. – № 1. – С. 43–49. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_10.pdf.
 14. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 № 533-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2/ed19901207/page>.
 15. Закон України : «Про місцеве самоврядування в Україні» чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 лист. 2014 р. – К. : ПАЛИВО-ДА А. В., 2014. – 88 с..
 16. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні : теоретико-правові аспекти / В. Тужик // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 5. – С. 66–71.
 17. Політологія : [підручник] / [М.М. Вегеш та ін.] ; ред. М.М. Вегеш. – К. : Знання, 2008. – (Серія «Вища освіта ХХ століття»). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua>.
 18. Моргун О. Українські діячі в земствах / О. Моргун // Український історик. – Ч. 1-3 (21-23). – Мюнхен, 1969. – С. 56–64.
 19. (ІІІ) універсал Української Центральної ради // Офіційна сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.

Звиздай О. В. Исторические предпосылки и периодизация организации местного самоуправления в Украине

В статье систематизированы периоды становления и развития местного самоуправления в Украине, раскрыты их сущность и содержание. Периодизация местного самоуправления в Украине тесно связана с созданием законодательной базы для его функционирования. Поиск оптимальной модели организации власти на местах требует анализа собственного исторического опыта и опыта европейских стран.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальные общины, периоды, этапы развития, исторические исследования.*

Zvizdai O. V. Historical background and local government periodization in Ukraine

The paper systematizes the periods of formation and development of local self-government in Ukraine, reveals their essence and content. Periodization of local government in Ukraine is closely connected to the creation of the legal framework for its operation. Search for the optimal model of governance at the local level requires the analysis of own historical experience and experience of European countries.

Key words: *local government, local communities, periods, stages of development, historical research.*