

# Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні

## Development of local government in Ukraine

Марина Овакімян

### Ключові слова:

місцеве самоврядування, громада, віче, земства, міські думи, сільський схід, ради, управи.

### Key words:

local self-government, community, veche, zemstvos, city дума, rural east, board, councils.

**Постановка проблеми.** Нині Україна переживає етап глобальних змін, а розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Для того, щоб знайти оптимальну модель місцевого самоврядування, необхідно проаналізувати національний історичний досвід розвитку місцевого самоврядування.

Еволюція розвитку місцевого самоврядування на території України має наукове теоретико-історичне та юридичне значення. Це пояснюється тим, що з метою якісного та ефективного впровадження реформ недостатньо використовувати аналогію з наявними моделями місцевого самоврядування і при цьому не враховувати національну ментальність, традиції та власне історичний досвід України.

**Стан дослідження проблеми.** Вивченням становлення місцевого самоврядування серед науковців займалися такі вчені, як І. Козирев, С. Серьогін та ін. Правові аспекти розглядалися М. Баймуратовим, О. Батановим, М. Корнієнком, М. Пухтинським, а регіональні аспекти досліджували О. Власюк, І. Кресіна, Ф. Сербан та ін.

**Метою статті** є дослідження історичного шляху розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні на різних етапах розвитку нашої держави.

**Виклад основного матеріалу.** З окресленої теми в дослідників сформувалось дві моделі розвитку місцевого самоврядування – історична та конституційна. Автором першої моделі періодизації розвитку є І. Грицак, який вирізняє чотири основні періоди.

Перший період – це період зародження, становлення та розвитку національних форм місцевого самоврядування, в основі якого були рід та незалежна громада. Цей період своїми хронологічними рамками сягав часу зародження та утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст.

Другий період, який ще має назву період європеїзації, характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (магдебурзького права), що починався з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині XIX ст.

Третій період – це період русифікації національного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої входила до складу царської Росії.

Четвертим періодом є період здійснення спроби українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, він триває до цього часу.

Один із прихильників такої періодизації І. Литвиненко вважає доцільним виокремлення п'ятого етапу – сучасне реформування місцевого самоврядування, який характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самотутніх особливостей розвитку української громади<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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. 45.

Таким чином, місцеве самоврядування на території України в сучасних її межах пройшло і далі проходить досить складну еволюцію розвитку.

Друга модель розвитку місцевого самоврядування – це конституційна модель В. Тужика, який вирізняє шість етапів:

- виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;
- надання містам магдебурзького права: першій було надано таке право Галицько-Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), далі вже м. Києву – 1494 р., м. Чернігову – 1623 р.;
- створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення земств у 1864 р.;
- існування рад за часів СРСР, що поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Такі органи не мали самостійності і матеріально-фінансової бази, тому ради та їх виконкоми були елементами централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування;
- відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 року з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих рад народних депутатів. У грудні 1990 року був прийнятий Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», що визначив місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це і стало першою спробою перетворити місцеві ради на органи місцевого самоврядування, а також початком переходу до демократичної системи управління, що базувався на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;
- сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язаний із прийняттям Конституції України 1996 року та набуттям конституційного статусу місцевим самоврядуванням, а також прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>.

У принципі, з наведеною вище періодизацією історії розвитку місцевого самоврядування можна погодитись, а більш глибоке та об'єктивне вивчення історичних умов його розвитку на її основі дасть змогу врахувати помилки і здобутки системи місцевого самоврядування.

Перший період становлення і розвитку місцевого самоврядування починався у додержавну добу східнослов'янських племен. На зміну роду приходили хутори – невеликі поселення, що займали всю околицю, тобто певну територію, яку можна порівняти з районом, регіоном. Із метою захисту від ворогів такі хутори обгороджувались ровами і валами, а згодом почали називатись городом, тобто містом. У ході сусідського спілкування між хуторами, містами та регіонами правила поведінки набирали уніфікованих форм і почали називатись звичаєвим правом. Ті сім'ї, що проживали по сусідству, створювали громаду, яка займалась обговоренням повсякденних питань хутора, міста чи регіону, ухвалювала рішення. Публічне обговорення і прийняття рішень місцевого значення відбувалось у рамках спільної ради, до якої входили старші представники від усіх сімей чи родів. Така рада мала назву «віче» й на основі звичаєвого права як форма самоврядування передавалася в Україні від покоління до покоління ще багато століть.

Як свідчать історичні джерела, віче як орган суверенної громади було старшим від княжої влади, яка особливо зміцнювалась у період об'єднання східнослов'янських племен у державу. Саме віче було органом місцевого самоврядування та формою безпосередньої демократії у вигляді зборів громадян. Це пояснювалось тим, що київські князі не могли здійснювати владу в самому Києві та на його околицях. Тому князі призначали намісників і посадників для виконання своєї волі на периферійних землях та у віддалених містах. Щодо рівня розвитку віча як органу місцевого самоврядування слід відзначити, що воно не досягло такого високого рівня розвитку і впливу, як у Новгороді з республіканською формою правління.

Політичний та культурний центр в українсько-руській державі у XIII столітті був переміщений із Києва на західноукраїнські землі до Галичини, на території якої була створена друга велика українська держава – Галицько-Волинське князівство. З тих часів і розпочинається другий етап розвитку органів місцевого самоврядування, або період європеїзації.

Визначальною рисою цього періоду було переважання у місцевому самоврядуванні німецького права, що широко застосовувалось в управлінні містами у Німеччині, Польщі, інших країнах середньої

<sup>2</sup> Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти / В. Тужик // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 5. – С. 66.

Європи. Таким чином, були закладені основи для поширення у більшості українських міст принципів самоврядування, що застосовувались у німецькому місті Магдебурзі, а згодом і інших моделей місцевого самоврядування інших міст та сусідніх з Україною держав. Сутність магдебурзького права полягала в тому, що міське населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації і місту надавалася можливість самоврядування на корпоративній основі. До громади входили міщани як жителі міста, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові. Міською громадою керувала управа, яку очолював обраний бургомістр з обраними ратманами (радниками). Бургомістри та ратмани завідували міськими доходами і видатками протягом лише одного місяця, після чого бургомістр передавав уже свої обов'язки наступному, поки управління містом не здійснювали всі ратмани. Потім управління поверталось до старшого з ратманів.

Магдебурзьке право, на якому базувалось місцеве самоврядування, виявилось не настільки ефективним для корінного населення в українських землях тієї доби. Адже православні українці були відсторонені від міського управління в управах і судах на тій підставі, що міські закони з магдебурзько-правовою основою стосуються виключно католиків. Тому реальна міська влада зосереджувалась у руках некорінного населення, що призводило до обмежень та заборон для українців у торгівлі, в судових рішеннях, у купівлі та продажу будинків, у здійсненні церковних обрядів і церемоній, у праві проживати в місті<sup>3</sup>.

Щодо проявів європеїзації, то вона не минула й українське село. Сільське місцеве самоврядування також базувалося на німецькому праві, але в дещо спрощеній формі. Представником від сільської громади в сільській владі був війт, який, по суті, був посередником між селом та польським чи німецьким паном. Спочатку пан купував в уряді певну територію, де засновував село. При цьому він автоматично отримував право управляти цим селом і одержувати з нього певні доходи. Ті села, які вже існували й попадали на основі німецького права під панську опіку, також платили власникові землі певну плату.

У другій половині XVI ст. панщина практично ліквідувала різницю між українськими селами в питаннях місцевого самоврядування. Деякі галицькі села управлялися на підставі волоського права, яке було запроваджене з сусідніх Угорщини та Молдови. Волоське право походило з німецького, але самоврядування і ведення господарства в селах за його нормами були більше пристосовані до пастушого побуту, а саме у питаннях податків. Волоська система самоврядування виключала конфесійні обмеження, що були запроваджені католицизмом.

Міське самоврядування в українських селах перед початком козацьких повстань у XVII – XVIII століттях практично було відсутнє, тому що панщина обмежувала а згодом ліквідувала як індивідуальні права селян, так і права їхньої громади. Кріпацтво було запроваджене на всій території України, коли селянам вдалося прогнати польську шляхту, селяни змогли вільно пересуватись і проживати, розпоряджатись своїм майном, набувати вищого соціального статусу. Однак військова адміністрація постійно втручалась у господарські, економічні та судові справи міського самоврядування. Це були представники козацької знаті та реєстрових старшин. Фактично було знову відновлене кріпосництво на селі, що викликало серед населення наприкінці XVII ст. незадоволення правлінням козаків<sup>4</sup>.

Незадоволені жителі окремих міст і сіл Лівобережної України почали шукати допомоги у російського царя. Однак політика московського царства в XVIII, XIX та на початку XX ст. звелася до нещадного хижачького винищення усього українського, яке не оминуло й місцеве самоврядування. Із цього часу розпочався третій етап становлення місцевого самоврядування.

Почався процес русифікації та послаблення європеїзації місцевого самоврядування на території України. Це особливо стало помітно після занепаду майже 30-річного існування третьої української держави козацької, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст., коли уніфікація суспільного життя українського народу Росією досягла кульмінації. У той час було повністю скасоване магдебурзьке право на виконання царського указу від 1835 р., була знищена єдність та суверенність української громади, що базувалася на звичаєвому праві, відображеному в Литовському статуті, який за кілька століть став складовою частиною українського національного права. Литовський Статут було скасовано в 1842 році<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Копиленко М.Л. Міське самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави / М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Міське та регіональне самоврядування України. – К., 1992. – Вип. 3 – С. 31.

<sup>5</sup> Кравченко В.І. Міське самоврядування в історії України / В.І. Кравченко // Міське самоврядування в Україні: Історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 8.

Полково-сотенний адміністративний територіальний устрій був скасований, були створені нові органи місцевого управління – міські думи в містах, у селах сільські товариства, що розглядалися одночасно як низова адміністративна й господарська одиниця, що збігалась із земельною громадою.

Із другої половини XIX ст. були засновані земські установи як органи самоврядування. У результаті реформи 1870 року міські думи вже не були органами станового самоврядування, а обирались усім населенням на чотири роки. Як представницький орган міського самоврядування дума призначала управу на роль виконавчого органу, який очолював обраний думою міський голова. Він, крім того, затверджувався губернатором. Міський голова губернського міста затверджувався міністром внутрішніх справ.

На селі органами самоврядування були сільський схід та сільські чиновники. Після запровадження земських установ місцеве самоврядування на селі контролювалося земськими начальниками, які призначались із дворян.

До позитивних наслідків земського руху можна віднести виникнення нових тенденцій у суспільно-політичному житті українського народу, спрямованих на докорінне реформування монархії у конституційну республіку, на певну лібералізацію громадських відносин. Земства сприяли піднесенню загального рівня життя селян, виховували у місцевого населення почуття господаря у справах громади, що в результаті призводило до обмеженого самоврядування. Ці процеси в тодішній Україні тривали включно до 1917 року.

Щодо становлення місцевого самоврядування у таких українських державах, як Українська Народна Республіка (УНР) та Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР), то після проголошення державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування було проголошено складовою частиною нового демократичного конституційного ладу. Так само після утворення у листопаді 1918 р. ЗУНР місцеве самоврядування посіло гідне місце серед її конституційних органів. Проектом Конституції УНР 1918 р. передбачалося створити систему місцевого самоврядування, яка повинна була складатись із громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам<sup>6</sup>.

Четвертий період становлення місцевого самоврядування починається зі спроби побудувати місцеве самоврядування українськими урядами – Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією.

Із кінця 50-х – початку 60-х рр. XX століття місцеві ради почали розглядатись як органи такої влади, що переростає у комуністичне громадянське самоврядування, а тому мають виступати не тільки як органи державної влади, а й місцевого або громадського самоврядування. Унаслідок того, що був запроваджений централізм тоталітарної держави з боку Росії, питання місцевого самоврядування були підпорядковані великодержавним інтересам СРСР, які блокували будь-які прояви місцевого самоврядування з вираженою українською суттю.

У період із 1991 р. в Україні була зроблена спроба українізувати всі сфери суспільного життя, включаючи й місцеве самоврядування. Однак, незважаючи на проведені реформи, розвиток місцевого самоврядування в Україні навіть тепер, на третьому десятилітті років суверенності й незалежності, відбувається надто повільно, складно й навіть суперечливо<sup>7</sup>.

Досліджуючи питання системи органів місцевого самоврядування сьогодні, такі дослідники, як Є. Бородін, Т. Тарасенко, зазначили, що з прийняттям нових законодавчих актів було внесено зміни до такого концептуального питання, як «система місцевого самоврядування». Це, у свою чергу, знайшло своє відображення у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування» від 05.02.2015 р. Так, відповідно до ст. 5 Закону система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім цього, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Копиленко М.Л. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави / М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1992. – Вип. 3 – С. 18.

<sup>7</sup> Сухорукова А. Шляхи вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних організацій / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – Вип. 14. – С. 344.

<sup>8</sup> Бородін Є.І. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні / Є.І. Бородін, Т.М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 4. – С. 58.



Райони у містах не мають конституційного статусу, тому питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

У зв'язку з децентралізацією влади в Україні в системі місцевого самоврядування з'явилося нове поняття «староста» та набуло нового змісту поняття «територіальна громада».

Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» у редакції Закону України № 157-VIII від 05.02.2015 р. первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Громади села в майбутньому не матимуть власних сільських рад та будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми жителів у раді та виконкомі. Повноваження старости мають бути визначені у спеціальному законі.

**Висновки.** Мають бути створені виконавчі органи районних і обласних рад, яким буде належати реальна влада в регіонах, що, у свою чергу, посилить місцеве самоврядування і зробить систему влади в регіонах справді демократичною, адже управляти регіонами будуть суб'єкти, які обрані в ході місцевих виборів.

### Анотація

Статтю присвячено дослідженню становлення та розвитку місцевого самоврядування на території сучасної України. На основі аналізу історичних джерел та наукової літератури визначено основні етапи становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. Окреслено прогноз функціонування місцевого самоврядування у найближчий час.

### Summary

The article is devoted to the study of the formation and development of local self-government in the territory of modern Ukraine. On the basis of analysis of historical sources and scientific literature, the main stages of formation and development of local self-government in Ukraine are determined. The forecast of functioning of local self-government in the near future is outlined.

### Використана література:

1. Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність : тези Міжнар. наук.-практ. конф. – Рівне. – 305 с.
2. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / І.А. Грицяк. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2006. – 398 с.
3. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні / І. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 2.
4. Дорошенко Д.І. Нарис історії України : в 2 т. / Д.І. Дорошенко. – К. : Глобус, 1992. – Т. 1. – 238 с. ; Т. 2. – 349 с.
5. Бородін Є.І. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні / Є.І. Бородін, Т.М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 4. – С. 58.
6. Кравченко В.І. Місцеве самоврядування в історії України / В.І. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції – К., 1994. – С. 8–17.
7. Копиленко М.Л. Місцеве самоврядування в УНР: теоретична модель і практика державного будівництва / М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1992. – Вип. 3. – С. 19–27.
8. Копиленко М.Л., Копиленко О.Л. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави / М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1992. – Вип. 3. – С. 18.

9. Лисяк-Рудницький. Історичні есе : в 2 т. / Лисяк-Рудницький ; упоряд. Я. Грицак. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 554 с. ; Т. 2. – 573 с.
10. 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.
11. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний ; пер. з англ. – 2-е вид. – К. : Либідь, 1992. – 512 с.
12. Сухорукова А. Шляхи вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних організацій / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – Вип. 14. – С. 344.
13. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти / В. Тужик // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 5. – С. 66–71.
14. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення : [монографія] / Нац. Академія держ. управління при Президенті України, Ін-т проблем держ. управління та місцевого самоврядування, ЛРГО "Агенство муніципального розвитку». – Полтава : АСМІ, 2009. – С. 51.

---

**Марина Овакіян,**  
аспірант кафедри конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ