

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС**

*Г.Л. Литвиненко,
старший викладач
кафедри конституційного,
адміністративного та
фінансового права ХІУП*

**ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування широко досліджуються протягом останніх років, проте не втрачають своєї актуальності. Як наголошує В.Пархоменко: “перебудова організації місцевого самоврядування, що розпочалась майже одночасно з проголошенням незалежності Української держави нової доби, викликала інтерес до ролі цього інституту в різні періоди історії України”¹.

Безперечно, специфічна правова форма місцевого самоврядування у різних державах залежить від багатьох чинників, включаючи історичну традицію. І для нашої держави ідея існування місцевого самоврядування у тій чи іншій формі не є новою. Україна протягом тисячі років намагалася створити власну повноцінну державу і протягом цього ж часу з’являлися, міцніли і знову знищувалися спроби запровадження місцевого самоврядування.

Як відзначає ряд авторів, широкі громадські засади були відомі українському суспільству ще за часів Київської Русі, Запорізької Січі, Кирило-Мефодіївського братства². Більшість пов’язує виникнення місцевого самоврядування з встановленням магдебурзького права³, “яке було запроваджено у середні віки в містах, які вибороли для себе привілеї самоуправління”⁴, інші зазначають, що “історія місцевого самоврядування бере свої витoki з часів існування у слов’янських народів територіальної сусідської общини”⁵. В.Кравченко, який зазначає, що місцеве самоврядування є однією з давніх традицій української держави, також підтримує думку про походження місцевого самоврядування в Україні від сусідської общини стародавніх слов’ян⁶. У М.Грушевського знаходимо відомості про те, що “... з часом все більшого значення стало здобувати сусідство, близькість не походження, а мешкання. Справи вирішувались спільною радою”⁷. І хоча очевидно, що сучасні поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння в минулому, але можливість

¹ Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування. - 1998. - №1. - С.8.

² Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування // Віче. - 1997. - №5. - С.39.

³ Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. - 1997. - №11. - С.45.

⁴ Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов М. Місцеве самоврядування в Україні // Розбудова держави. - 1997. - №7/8. - С.71-72.

⁵ Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. Програма “Центр державного та місцевого управління”. - Ужгород, 1997. - С.181.

⁶ Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування. - 1992. - Випуск1. - С.23.

⁷ Грушевський М. Ілюстрована історія України. - Київ-Львів, 1913. - С.44-45.



провести певні історичні паралелі дозволяє зробити висновки про глибокі національні традиції організації самоврядування в Україні.

Проблема виділення основних етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні піднімалась різними авторами⁸. В цілому, можна погодитись з періодизацією розвитку місцевого самоврядування, що запропонована доцентом Грицяком І., який виділяє наступні етапи:

1) зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування – період, який сягає часів зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини ХІУст.;

2) європеїзація місцевого самоврядування, що характеризувалось поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації (зокрема, у відповідності з магдебурзьким правом), починаючи з середини ХІУст. і до першої половини ХІХст.;

3) русифікація українського місцевого самоврядування, що було обумовлено входженням більшої частини українських земель до складу Російської імперії;

4) українізація місцевого самоврядування, що пов'язано з спробами українізації в 20-ті рр. ХХ ст., а також після здобуття Україною незалежності.⁹

Вбачається доцільним виділення окремо 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 самобутніх особливостей розвитку української громади.

Безперечно, створення вже перших самоорганізацій людей з метою захисту своїх інтересів можна вважати зародками майбутнього самоврядування, хоча мова тоді ще, звичайно, про нього не йшла. Але можна вважати, що ще у додержавну добу у східнослов'янських племенах відбувалось зародження місцевого самоврядування шляхом об'єднання кровно споріднених сімей і зародженням родо-племенного устрою, який, як певний суспільний організм, для стабільності свого функціонування вимагав узгодження інтересів і потреб з метою вироблення прийнятних для всіх членів родини норм співіснування. І хоча владно-управлінські функції (які в першу чергу стосувались задоволення найголовніших життєвих запитів племені) концентрувались в руках обмеженого кола осіб - ради старійшин, їх влада була не абсолютною, а обмеженою і спиралась на інтереси усього роду (племені), як сукупність окремих особистісних інтересів. Саме з племенних зборів східних слов'ян ще додержавного періоду беруть свій початок традиції вічових зібрань¹⁰.

Наступне формування невеликих поселень, об'єднаних не кровно-спорідненими зв'язками, а сусідськими, тобто близькістю не походження, а проживання, утворило своєю сукупністю громаду. Повсякденні та перспективні справи громади хутора, міста чи регіону обговорювались й ухвалювались рішенням щодо цих справ спільною радою. Така рада мала назву "віче" й на основі звичаєвого права як форма самоврядування

⁸ Див.: Левицька Г., Стецюк П. До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі. Тези науково-практичної конференції. - Львів. 1992. - С.24-26; Мармазов В. До питання про типологію місцевого самоврядування // Там само. - С.29-30.

⁹ Грицак І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ. - 1997. - №1. - С.54.

¹⁰ Гурбик А.О. Вічові традиції й самоуправління міст середньовічної України // Актуальні проблеми міст та міського самоврядування (історія і сучасність). Тези міжнародної науково-практичної конференції. - Рівне, 1993. - С.13.



передавалась від покоління до покоління ще багато століть, що дало підстави для використання терміну – “вічева демократія”¹¹.

Такі форми самоорганізації і самоуправління стали передумовою формування громадянського суспільства, яке виникає як сфера спонтанного самовияву вільних індивідів та організацій громадян з метою реалізації та захисту своїх інтересів та життєвих потреб. Лише на певній стадії свого розвитку громадянське суспільство утворює державу, утримує її і певним чином здійснює контроль над нею шляхом законодавчого упорядкування і регулювання взаємовідносин. Яскравим прикладом є організація першої української держави київськими князями, що призвело до утворення відносно міцної централізованої форми правління, за якою віче на загальнодержавному рівні посіло другорядне місце, однак на місцевому рівні відіграло надзвичайно важливу роль як орган місцевого самоврядування.

Наступною важливою віхою на шляху становлення місцевого самоврядування на Україні обґрунтовано вважається запровадження магдебурзького права, що було пов'язано з переміщенням центру українсько-руської держави у XIII ст. з Києва на західноукраїнські землі та утворенням Галицько-Волинського князівства, що, в свою чергу, сприяло розвитку тісних зв'язків з західноєвропейськими країнами. Містам, які отримали магдебурзьке право, надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі у сфері розв'язання основних міських проблем, судочинства, захисту прав ремісничих та торгівельних об'єднань, забезпеченні інших інтересів мешканців відповідних населених пунктів¹². Твердження про значну роль і значення запровадження магдебурзького права для розвитку місцевого самоврядування і Української держави в цілому знаходимо у багатьох авторів¹³. В цілому магдебурзьке право сприяло розквіту української національної свідомості, що не в останню чергу вплинуло на формування української козацької держави.

Козацьке самоврядування в Січі складалося протягом тривалого часу і мало чисельні демократичні елементи: виборність січової ради, обрання уряду – кошової, паланкової і курінної старшини, кошового отамана і в цілому на засадах самоуправління розв'язувало найважливіші господарські, військові, судові справи¹⁴. Деякі науковці стверджують, що саме “з козацькою державою слід пов'язувати початок становлення українського муніципалізму”¹⁵.

XIX – початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Так, у 1838р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, що в 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, в тому числі й на землю. Найважливіші питання в

¹¹ Грицяк І. Вказ праця. - С.55.

¹² Див.:Піч Роланд. Магдебурзьке право в Україні // Український світ. - 1996. - №1-3. - С.5.; Чунаєв О. Якою бачиться муніципальна реформа // Розбудова держави. - 1996. - №5-6. - С.34-43.

¹³ Див.:Лебединський Ю., Карчева Г. Магдебурзьке право та сучасні проблеми міста // Міське та регіональне самоврядування України. - К., 1995. - Вип. 1-2. - С.123-131; Кісельник В. Про надання українським містам у ХІУ-ХУІІ стст.магдебурзького права // Право України, -1996. - №9. - С.82-84.; Стріменець М.М. Магдебурзьке право в містах України другої половини ХУІ-середини ХУІІ ст // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність). Тези міжнародної науково-практичної конференції 7-9.04.1993. - Рівне, 1993. - С.29-31.; Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у ХУ-першій половині ХУІІст // Там само. - С.18-24.

¹⁴ Швидько Г.К., Романов В.Є. Державне управління і самоврядування в Україні. Іст. нарис.: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - Ч.1. - С.59.

¹⁵ Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. - К., 1998. - С.8.



сільському товаристві вирішував сільський схід. Поточні справи вирішували обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар¹⁶.

Важливою формою самоврядування на Україні було земське управління, запроваджене в другій половині XIX ст. На земські установи покладалась основна частина обов'язків з забезпечення життєдіяльності місцевого населення: постачання продовольства, утримання шляхів, будівель, споруд, земських благодійних та лікувальних закладів, підтримка розвитку народної освіти, організація допомоги хворим та убогим. В цілому, як бачимо, земські установи мали чітко визначенні соціально-обслуговуючі функції і не дивлячись на негативну для українського місцевого самоврядування російську уніфікацію мали певний позитивний вплив на розв'язання місцевих проблем, сприяли піднесенню загального рівня життя селян¹⁷.

Окрему й досить цікаву сторінку в історії розвитку українського місцевого самоврядування складають спроби, але, на жаль, марні, побудувати його систему в четвертій та п'ятій суверенних і недовготривалих українських державах - УНР (Український Народній Республіці) та ЗУНР (Західно - Українській Народній Республіці)¹⁸. З проголошенням державної незалежності України в січні 1918р. місцеве самоврядування було визнано складовою частиною нового демократичного конституційного ладу. Так само після утворення в листопаді 1918р. ЗУНР, місцеве самоврядування посіло гідне місце серед її конституційних органів.

Проектом Конституції УНР 1918р. передбачалось створити систему місцевого самоврядування, яка повинна була складатися з громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам. Спроби збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія.)¹⁹, а тому саме з цього часу слід робити відлік четвертого етапу розвитку місцевого самоврядування на шляху його еволюційного поступу²⁰.

Сучасним перетворенням самоврядних структур передував вельми сумний для нашої історії період існування України, як радянської республіки в складі СРСР. А так як ідея місцевого самоврядування, як необхідного інструменту і способу існування демократичного суспільства була генетично чужою для радянської офіційної науки, то і відповідні самоврядні інституції не могли існувати. Навіть термін "місьцеве самоврядування" як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів було вилучено з ужитку, а "влада рад" вважалась найдемократичнішим здобутком і називалась "народовладдям", хоча формувалась і керувалась виключно однією комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції²¹. За таких умов і вирішення проблем місцевого значення відносилось до безпосередньої державної компетенції. Всі владні повноваження зосереджувались у партійних комітетах різних рівнів, які по-своєму підходили до розуміння й розв'язання цих проблем.

¹⁶ Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місьцеве самоврядування в Україні (муниципальне право). Навч. посібник. - К.: Атіка, 2000.

¹⁷ Див.: Курченко В. Земское самоуправление в Украине // Бизнес-информ. - 1996. - №2. - с.6-9., Герасименко А.Г. Земское самоуправление в России. - М.: Наука, 1990. - 264с.

¹⁸ Копиленко О. Місьцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // Місьцеве та регіональне самоврядування України. - 1992. - Вип.2. - С.34-40.; Кравченко В. Місьцеве самоврядування в історії України // Місьцеве самоврядування в Україні. - К., 1994. - С.16.

¹⁹ Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов М. Місьцеве самоврядування в Україні // Розбудова держави. - 1997. - №7-8. - С.71-72.

²⁰ Грицьак І. Місьцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ. - 1997. - №1. - С.65.

²¹ Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов М. Вказ. праця. - С.71-72.



З кінця 50-х-початку 60-х рр. місцеві Ради стали розглядатися як органи такої влади, що переростає в комуністичне громадянське самоврядування й тому мають виступати не тільки як органи державної влади, але й місцевого або громадського самоврядування. Однак централізм держави призводив до того, що питання місцевого життя були повністю підпорядковані великодержавним інтересам СРСР, які блокували будь-які прояви місцевого самоврядування, тим більше, з вираженою українською суттю.

Фактичне відродження місцевого самоврядування на Україні почалося в 1990р. з прийняття в грудні закону України “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”. І хоча у цьому законі органи місцевого самоврядування виписані як органи державного управління на місцях, все ж таки цей закон можна вважати значним кроком уперед. Саме у цьому законі було повернуто до вжитку сам термін місцевого самоврядування, визначено основні принципи, на яких будується цей інститут держави, в тому числі прерогатива “вирішення... усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення.”(ст. 5 Закону)²².

Наступний етап реформування пов'язаний з запровадженням принципу поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову згідно Декларації про державний суверенітет України від 16.06.90р. і відповідно з запровадженням інституту президентства. На початку 1992р. ухвалено два закони – “Про Представника Президента України”, та “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. З прийняттям першого закону вводилась виконавча вертикаль з представників Президента в областях і регіонах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. Закон 1992р. “ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”²³ мав на меті створити таку систему, де поєднувався б принцип забезпечення державного управління в регіонах через державні адміністрації на чолі з представниками Президента з широкою самостійністю громад з іншого боку у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Законом від 3.02.1994 р. “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” був ліквідований інститут місцевої державної адміністрації на рівні районів і областей, для того, щоб знов відродитися у дещо зміненому вигляді за Конституційним договором 1995 р., який відновив вертикаль державної виконавчої влади та посилив керованість територіями з боку центрального уряду. При цьому місцеве самоврядування зберігалось на рівні сіл, селищ та міст²⁴.

Подальший процес формування місцевого самоврядування на Україні був пов'язаний з розробкою і прийняттям нової Конституції. Суперечливий конституційний процес завершився в 1996 р. прийняттям Основного закону-Конституції України, яка зафіксувала основні принципи існування місцевого самоврядування в Україні, яке визначається правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

²² Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7.12.1990 // ВВРУ. - 1991. - №2. - Ст.5.

²³ Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992 // ВВРУ. - 1992. - №28. - Ст.387.

²⁴ Баранчук В.М. Роль місцевого самоврядування в становленні та реформуванні системи територіальної організації державної влади в Україні // Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія/Кол.авт., за заг. ред. проф.О.Ю.Оболенського. - Хмельницький, 1999. - С.334.



Конституція України як документ довготривалої дії визначила лише загальні основи формування місцевого самоврядування в Україні. Тому подальший процес муніципальної реформи почався з розробки і прийняття комплексного закону про місцеве самоврядування. Нечіткість деяких положень Конституції України призвела до появи різних підходів до розробки нового закону, що знайшло своє відображення в двох його проектах.

Після тривалих дискусій, взаємних поступок і компромісів 28 червня 1997 р. був прийнятий закон України “ Про місцеве самоврядування в Україні”, який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, ряд інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. І хоча реформа триває, на черзі прийняття цілого пакету законів щодо місцевого самоврядування, слід визнати, що в нашій країні вже чітко визначена загальна компетенція місцевого самоврядування.

Представлений історичний екскурс, який звісно не претендує на повноту і безперечність висвітлення цього питання, тим не менше дає можливість зробити висновки про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування на Україні.

Акумулюючи досягнення світової науки в процесі розробки теорій місцевого самоврядування та практичної організації самоврядного управління, історичні надбання національного розвитку самоврядних інституцій, сучасні розробки вітчизняних вчених, та вже існуючу нормативно-правову базу, можна цілком впевнено стверджувати, що в Україні сформувались основні засади місцевого самоврядування, які мають важливе значення для розбудови демократичних засад українського суспільства.

1. *Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. Програма “Центр державного та місцевого управління”. - Ужгород, 1997. - 228с.*

2. *Баранчук В.М. Роль місцевого самоврядування в становленні та реформуванні системи територіальної організації державної влади в Україні // Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол.авт.; за заг. ред. - проф. О.Ю. Оболенського. - Хмельницький, 1999. - С.330-353.*

3. *Безсмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. - 1997. - №11. - С.45-56.*

4. *Белоус А. Местное самоуправление: мир и мы // Финансы Украины. - 1997. - 28.11. - С.3-4.*

5. *Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навч. посібник. - К.: Атіка, 2000. - 304с.*

6. *Білоус А.О. Органи міського самоврядування на Київщині у XV-першій половині XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність). Тези міжнародної науково-практичної конференції. - Рівне, 1993. - С.18-21.*

7. *Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. - 1998. - №7. - С.63-79.*

8. *Вовк О., Литвиненко І. Самоврядування в Україні: історико-правовий аспект // Аспекти самоврядування. - 1998. - №1. - С.14-17.*

9. *Герасименко А.Г. Земское самоуправление в России. - М.: Наука, 1990. - 264с.*

10. *Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ. - 1997. - №1. - С.52-67.*

11. *Грушевський М. Ілюстрована історія України. - Київ-Львів, 1913. - 350с.*

12. *Гурбик А.О. Вікові традиції й самоуправління міст середньовічної України // Актуальні проблеми міст та міського самоврядування (історія і сучасність). Тези міжнародної науково-практичної конференції. - Рівне, 1993. - С.13-15.*



13. Кісельчик В. Про надання українським містам у XIV-XVII ст.ст. магдебурзького права // *Право України*, -1996. - №9. - С.82-84.
14. Конституція України // *ВВРУ*. - 1996. - №30.
15. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. - 1992. - Вип.2. - С.34-40.
16. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики // *Українське право*. - 1995. - №1(2). - С.68-77.
17. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. - К.: Демос, 1997. - 36с.
18. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // *Місцеве та регіональне самоврядування*. - 1992. - Випуск 1. - С.22-30.
19. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // *Право України*. - 1998. - №5. - С.18-22.
20. Курченко В. Земское самоуправление в Украине // *Бизнес-информ*. - 1996. - №2. - С.6-9.
21. Лебединський Ю., Карчева Г. Магдебурзьке право та сучасні проблеми міста // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. - К., 1995. - Вип.1-2. - С.123-131.
22. Левицька Г., Стецюк П. До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування в Україні // *Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі. Тези науково-практичної конференції*. - Львів, 1992. - С.24-26
23. Мармазов В. До питання про типологію місцевого самоврядування, // *Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі. Тези науково-практичної конференції*. - Львів, 1992. - С.29-30.
24. Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування // *Віче*. - 1997. - №5. - С.39-49.
25. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. - К., 1998. - 56 с.
26. Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні // *Аспекти самоврядування*. - 1998. - №1. - С.7-9.
27. Піч Роланд. Магдебурзьке право в Україні // *Український світ*. - 1996. - №1-3. - С.1-3.
28. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. - Офіц. видання. - К., 1997.
29. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992р // *ВВРУ*. - 1992. - №28. - Ст.387.
30. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закон України від 7.12.1990р // *ВВРУ*. - 1991. - №2. - Ст.5.
31. Стріменець М.М. Магдебурзьке право в містах України другої половини XVI-середини XVII ст // *Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність)*. Тези міжнародної науково-практичної конференції 7-9.04.1993. - Рівне, 1993. - С.29-31.
32. Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов М. Місцеве самоврядування в Україні // *Розбудова держави*. - 1997. - №7/8. - С.71-83.
33. Чунаєв О. Якою бачиться муніципальна реформа // *Розбудова держави*. - 1996. - №5-6. - С.34-43.
34. Швидько Г.К., Романов В.Є. Державне управління і самоврядування в Україні. Іст. нарис.: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - Ч.1. - 123 с.

