
Г. П. Клімова, доктор філософських наук, професор, головний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України

Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність

У сучасних умовах проблема становлення та розвитку місцевого самоврядування набула специфічної актуальності та значущості. З проголошенням незалежності Української держави майже одночасно розпочалась перебудова організації місцевого самоврядування, що викликало неабияку зацікавленість до ролі цього інституту в різні періоди розвитку України.

Місцеве самоврядування в Україні має давню історію і досить міцні традиції. Міста Північного Причорномор'я Ольвія, Тира, Пантикапей, Тірітаку, Фанагорія, Німфей, Херсонес Таврійський, які були засновані греками в VII — VI ст. до н. е., стали першими державними утвореннями на території сучасної України, побудованими на принципах самоврядування.

Вищим органом влади в цих містах-державах були народні збори. Вони вирішували всі найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики, до їхньої компетенції належали також вибори на певний період посадових осіб (архонтів, стратегів, агораномів, деміургів, астиномів, номофілаків та ін.). Важливим органом управління була рада, яка обиралася народними збо-

© Клімова Г. П., 2004

рами. Вона готувала рішення останніх, контролювала діяльність виборчих посадових осіб.

Демократичною ланкою управління були й виборні колегії — магістратури, наділені виконавчими функціями. У грецьких містах-державах юридично всі повноправні громадяни мали займати ті або інші посади. Безумовно, згодом відбувалася аристократизація міського управління, поступово звужувалося коло осіб, які реально брали участь в управлінні¹.

Широкі громадські засади були відомі і українському суспільству за часів Київської Русі, в якій основи самоврядування представляло міське віче. Влада між князем і вічем певною мірою була розподілена. За князем були суд, управління, право накладати і збирати податки, законодавча політика. На вічових зборах обговорювалися питання обрання нового князя, формування адміністративних та судових органів тощо. Віче не мало визначеного порядку його скликання, способу винесення рішень і т. ін. Однак вічові збори давали можливість висловитися кожному громадянину, водночас намагаючись привести всі міркування до єдиної, загальної думки і винести рішення ніби «єдиними устами». Віче мало право втручатися у справи князя. Історія свідчить про такі випадки, коли віче дуже обмежувало князівську владу, а інколи навіть обирало іншого князя. Князі зважали на думку веча, укладали з ним політичні угоди.

У період середньовіччя елементи місцевого самоврядування отримали подальший розвиток: у містах і містечках — у формі вїтївства, на селі — у формі верв. У XIII — XV століттях майже 80% усіх українських міст і містечок були приватною власністю феодалів. Такі міста продавалися, купувалися, здавалися в оренду. Право на приватне володіння містами підтверджувалося великокнязівськими грамотами, тобто центральною державною владою.

У кожному місті співіснували і ділили між собою владу органи громадського самоврядування і органи, які представляли інтереси держави або приватного власника міста. Міському самоврядуванню доручалося вирішення деяких адміністративних,

¹ Див.: *Ярмиш О. Н.* Історичні віхи розвитку самоврядування в Північному Причорномор'ї // Вісник Університету внутрішніх справ. — Вип. 7: У 3 ч. — Ч. 1. — С. 163–164.

а також судових питань. Зокрема, у Києві великокнязівськими грамотами йому ставилося в обов'язок приймати кримських і литовських послів. Крім того, київське самоврядування надіялося і певними судовими повноваженнями, про що свідчить наявність довіреної йому в'язниці¹.

На селі суб'єктом місцевого самоврядування виступала верв — громада, яка об'єднувала мешканців кількох сусідніх сіл. Виступаючи власником корпоративної землі, вона репрезентувала своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами та державою.

Наступною важливою віхою на шляху становлення місцевого самоврядування на Україні обґрунтовано вважається запровадження магдебурзького права. Одними з перших українських міст, які отримали привілеї магдебурзького права, були міста Арнік (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам'янець на Поділлі (1374 р.), Берест (1390 р.) та ін.

Магдебурзьке право, яке виникло у Німеччині в результаті становлення вільної общини м. Магдебурга, створило нову юридичну основу для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Литовські і польські князі охоче видавали жалувані грамоти на запровадження в Україні магдебурзького права, розглядаючи в цьому засіб колонізації нових земель. Запровадження міського самоврядування зводилось до того, що городяни мали обирати собі раду з повноваженнями строком на один рік. Обов'язковою вимогою до членів ради — радців — була їх «осідлість» і володіння певним майном. Колегія радців обирала свого голову — бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом і всіма поточними господарськими справами. Крім ради, магдебурзьке право передбачало обрання і лави — колегії присяжних на чолі з війтом, яка була судовою інстанцією у кримінальних, а також цивільних справах.

Рада на чолі з бурмістром і лава на чолі з війтом в той час отримали єдину назву — магістрат. У цьому зв'язку міста, які мали магдебурзьке право, стали називатися в Україні магістратськими. Ті ж, що цього права не отримали, залишались ратушними.

¹ Див.: *Сас П. М.* Феодальні міста України в конці XV — 60-х годах XVI в. — К., 1989. — С. 165.

Коло повноважень місцевого самоврядування було різним і визначалося ступенем залежності конкретного міста від держави або феодала, а оскільки ступінь цей за різних часів був різним, то й визначити його було досить важко. Проте серед українських міст необхідно насамперед виділити Львів, Кам'янець-Подільський і Київ, де, спираючись на демократичні принципи магдебурзького права, органи місцевого самоврядування відіграли дійсно важливу роль у політичному й економічному житті міської общини.

У цілому магдебурзьке право сприяло розвитку української національної свідомості, що не в останню чергу вплинуло на формування української козацької держави.

Козацьке самоврядування в Січі (друга половина XVI — середина XVIII ст.) заклало основи самобутнього адміністративно-військового ладу, який відзначався демократизмом і своєрідним самоврядуванням. Верховна влада на Січі належала козацькій раді, у якій брали участь всі січовики. Ради відбувалися регулярно і в майже точно визначений строк. Січовики обирали старшину: кошового отамана, писаря, суддю, осавула і мали змогу в будь-який час достроково позбавити їх займаних посад. Козацьке самоврядування в Січі розв'язувало найважливіші господарські, військові, судові справи. Деякі науковці стверджують, що саме «з козацькою державою слід пов'язувати початок становлення українського муніципалізму»¹.

XIX — початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. У 1838 р. запроваджується сільське товариство як форма станового самоврядування для державних і вільних селян, яке було поширене у 1861 р. на всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, у тому числі й на землю. Схід жителів вирішував найважливіші питання в сільському товаристві, а обраний на сході сільський голова та призначений писар — поточні справи. У 1889 р. для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських начальників, який існував до лютого 1917 р. Земський начальник призначався з дворян і мав ши-

¹ Див.: *Оніщук М., Кампо В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К., 1998. — С. 8.

рокі повноваження. Крім того, до 1894 р. діяв інститут кругової поруки при сплаті податків¹.

Важливою формою самоврядування в Україні було земське управління, запроваджене в другій половині XIX ст. На земські установи покладались основні обов'язки 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. У цілому земські установи мали чітко визначені соціально-обслуговуючі функції і справляли певний позитивний вплив на розв'язання місцевих проблем, сприяли піднесенню загального рівня життя селян².

Історія розвитку українського місцевого самоврядування пов'язана і з діяльністю УНР (Української Народної Республіки) та ЗУНР (Західноукраїнської Народної Республіки)³. З проголошенням державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування було визнано складовою частиною нового демократичного конституційного ладу. Так само після утворення в листопаді 1918 р. ЗУНР місцеве самоврядування посіло гідне місце серед її конституційних органів.

29 квітня 1918 р. відбулася сесія Центральної Ради, на якій було ухвалено Конституцію Української Народної Республіки, якою передбачалося створити систему місцевого самоврядування. Вона 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)⁴.

Головний принцип місцевого самоврядування в УНР був закладений М. Грушевським, який писав, що демократичним є

¹ Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К., 2000. – С. 45.

² Курченко В. Земское самоуправление в Украине // Бизнес-информ. – 1996. - № 2. – С. 6 – 9.

³ Див.: Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С. 34 – 40.

⁴ Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ. – 1997. - № 1. – С. 65.

такий устрій, коли народ сам собою править і в селі, і в повіті, і в губернії, і в усім краї. Основу української державності склали універсали Центральної Ради.

В сучасних умовах на розвиток і підтримку місцевого самоврядування зорієнтована діяльність розгалуженої мережі державних та громадських організацій. У системі державної влади це Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Міжвідомча комісія при Кабінеті Міністрів. Серед громадських організацій та об'єднань слід назвати передусім асоціації міст України, сільських, селищних і міських рад, місцевих і регіональних влад, Всеукраїнське об'єднання «Міжрегіональний союз» та ряд інших.

Етапним актом стало приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування. Це дало їй можливість включитися у міжнародну кооперацію у сфері місцевої демократії. Представники органів місцевого самоврядування входять до складу офіційної делегації України у Конгресі місцевих та регіональних влад Європи, беруть участь у діяльності його робочих органів.

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування у законодавчих і нормативних актах України визначені концептуальні та правові засади його розвитку та функціонування.

Одним із концептуальних принципів розвитку місцевого самоврядування є положення Декларації про державний суверенітет України (липень 1990 року) про те, що повноваддя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР¹.

Закон «Про економічну самостійність Української РСР» (серпень 1990 р.) містить статтю «Економічні основи місцевого самоврядування», в якій визначено, що, по-перше, місцева рада має самостійний бюджет, по-друге, рішення, прийняті в межах компетенції місцевої ради, є обов'язковими для діючих на даній території підприємств, організацій та установ, службових та інших осіб².

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. - № 31. – Ст. 429.

² Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. - № 34. – Ст. 500.

Законом «Про бюджетну систему Української РСР» (грудень 1990 р.) встановлено, що місцеві ради самостійно розробляють, затверджують і виконують свої бюджети, які покликані забезпечити необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління¹.

У грудні 1990 р. був прийнятий спеціальний Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», у преамбулі якого записано, що місцеве самоврядування в УРСР — це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосереднього або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення на основі законів УРСР та власної фінансово-економічної бази.

Концептуально-практичне значення мають положення про те, що, по-перше, місцеве самоврядування здійснюється в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць України; по-друге, територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, район, місто, район у місті, область; по-третє, однойменні адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр, можуть об'єднуватися в одну за взаємною згодою відповідних Рад та з урахуванням інтересів населення шляхом референдуму; по-четверте, сільрада, селище, міста з метою більш ефективного здійснення своїх прав та інтересів можуть об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань; по-п'яте, базовим рівнем місцевого самоврядування є сільрада, селища міського типу, міста².

У статті 2 Закону були визначені складові системи місцевого самоврядування:

— сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування;

— органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові,

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. - № 1. — Ст. 11.

² Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. - № 2. — Ст. 6.

вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи);

— місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством УРСР.

Стаття 3 Закону визначала основні принципи місцевого самоврядування: 1) народовладдя; 2) законність; 3) самостійність і незалежність Рад у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; 4) захист прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості; 5) виборність Рад, органів територіального громадського самоврядування, їх підконтрольність, їх підзвітність і відповідальність перед населенням; 6) гласність і врахування громадської думки; 7) поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; 8) економічна і фінансова самостійність території; 9) взаємодія органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; 10) самофінансування і самозабезпечення; 11) оптимальна децентралізація; 12) реальна керованість територією.

Крім того, у Законі визначені форми та цільове призначення громадських засад місцевого самоврядування: місцевий референдум; загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання; принципи формування і повноваження органів територіального, громадського самоврядування.

Згідно з Законом місцеві ради всіх територіальних рівнів (які в той час входили до єдиної системи органів державної влади) повинні були бути трансформовані в органи місцевого самоврядування. І хоча у цьому Законі органи місцевого самоврядування визначені як органи державного управління на місцях, все ж таки цей закон можна вважати значним кроком уперед, тому що в ньому було повернуто до вжитку сам термін «місцеве самоврядування», визначено основні принципи, на яких будується цей інститут держави.

На початку 1992 р. був прийнятий Закон «Про Представника Президента України», згідно з яким вводилася 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.

Прийнятий 26 березня 1992 р. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» територіальною основою місцевого самоврядування визначав сільраду, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область. Цей Закон 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 у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Законом від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» був ліквідований інститут місцевої державної адміністрації на рівні районів і областей, 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 міст.

Подальший процес формування місцевого самоврядування в Україні був пов'язаний з розробкою і прийняттям 28 червня 1996 р. нової Конституції, яка визначала принципи місцевого самоврядування в його сучасному розумінні. Ці принципи багато в чому відповідають Всесвітній декларації та Європейській хартії про місцеве самоврядування, які спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої влади, цінностей демократії та децентралізацію влади.

Конституція по-новому визначила самоврядування, проголосивши первинним суб'єктом його не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду — громадян, об'єднаних постійним проживанням на одній території.

Статтею 143 встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих ре-

ферendumів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені Законом до їхньої компетенції.

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 21 травня 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.

На підвищення ефективності управління в регіонах спрямований Закон України 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації», яким визначається організація, повноваження та порядок діяльності місцевих структур виконавчої влади, їхні відносини з органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Важливо, що в ньому узаконено невтручання державних органів у діяльність місцевого самоврядування.

Прийняття у 2001 р. законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення» і Указу Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» є черговим внеском держави у справу зміцнення авторитету і організаційних засад органів місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності з розв'язання проблем економічного і соціального розвитку територіальних громад.

Наведене дає можливість зробити висновки про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні, наявність у сучасному українському суспільстві необхідних передумов для формування дійсно демократичної системи місцевого самоврядування.