

УДК 342.25(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2019-37-16

Серьогіна С. Г., доктор юридичних наук, професор, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування, професор кафедри державного будівництва Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого

Демиденко Г. Г., доктор історичних наук, професор, головний співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування

ДО ВИТОКІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядається початкова історія місцевого самоврядування та державного будівництва в нашій країні. Висвітлюються перші форми громадської самоорганізації у східних слов'ян, особливості його здійснення в Русі. Розглядаються питання організації управління в Київській державі, співпраця і взаємини органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: народні збори, віче, великий київський князь, князівська рада, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Знання історії є важливим чинником в державотворенні, у державному управлінні, розвитку місце-

вого самоврядування, утвердженні вітчизняних державницьких традицій. Спираючись на минулий досвід, ми покликані утверджувати і розвивати перевірені часом традиції, уникати минулих помилок, враховувати уроки історії. Тому дослідження невичерпного, багатовікового історичного досвіду державного будівництва, організації та діяльності громадського самоуправління в Україні завжди буде актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історичних засад громадської самоорганізації на вітчизняних теренах отримали висвітлення у працях вітчизняних державознавців, таких як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, О. Л. Копиленко, О. Ф. Скакун, Г. П. Клімова, В. Д. Гончаренко, Н. В. Камінська, Л. А. Касинюк та інших. Однак необхідність поглибленого дослідження витоків державного будівництва та місцевого самоврядування обумовлена певною фрагментарністю зазначених досліджень. Виключенням є праця П. Ф. Гуралю, присвячена еволюції самоврядних громад у Західній Україні, а також робота М. Ф. Котляра з історії міського самоврядування в Київській Русі, засновані на широкому колі першоджерел [1].

Мета статті: розгляд витоків місцевого самоврядування і державного будівництва в нашій країні, щоб проаналізувати зародження та еволюцію форм публічної влади, державного і місцевого управління, традицій народоправства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Народоправні традиції, перші представницькі органи місцевої влади в Україні мали багато в чому схожу з європейськими народами давню й довгу передісторію. Відомий дослідник первісного суспільства Л. Г. Морган стверджував: стародавні племена у більшості європейських країн управлялися народними зборами та обраними ними радами старійшин (вождів). Незважаючи на позиттєве обрання її членів, вони завжди могли бути усунуті, адже в раді «народний елемент неминуче повинен був мати домінуючий вплив» [2, с. 70].

Передісторію східного слов'янства, яке зазнало античного впливу, вважав академік Б. О. Рибаків, слід починати принаймні за два тисячоліття до утворення держави Київська Русь

[3, с. 5–7, 17]. Письмові джерела I тисячоліття фіксують слов'ян на порубіжжі лісу й лісостепу в межиріччі Дніпра і Верхньої Вісли та поступове їх розселення на північ і схід. У першій половині I тис. південні райони Східної Європи, крім слов'ян, населяли скіфи, сармати, алани, готи з їх державними об'єднання у IV–V ст., що або відійшли на південь та південний Захід, або ж були асимільовані слов'янським населенням. Античні міста-держави Північного Причорномор'я, починаючи з VII ст. до н.е., які за формою політичного устрою були тотожними з грецькими полісами і являли собою рабовласницькі демократичні республіки, справили помітний вплив на соціально-економічний, політичний та культурний розвиток сусідніх племен, в т.ч. слов'ян, формування станового суспільства, демократичних традицій.

Візантійський історик VI ст. зазначав: «...ці племена, слов'яни і анти, не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві, й від того у них вигідні й не вигідні справи завжди ведуться спільно, ...щастя й нещастя в житті вважаються справою спільною...» [4, с. 297]. Інший його грецький сучасник Маврикій Стратіг теж відзначав близькість життя слов'ян і антив за своїми звичаями, любов'ю до свободи, та стверджував, що їх ніяким чином не можна схилити до рабства або покори у своїй країні [5, с. 202].

Більш конкретні дані про суспільне життя слов'янських племен наводять літописці. Вони засвідчують, зокрема, в «Повісті временних літ», прихід «словен» на Дніпро «и нарекошася поляне». Вище них у лісах розселилися дреговичі, полочани, сіверці, ті, що продовжували себе називати словенами та ін. [6, с. 11 (Далі – ПВЛ.)]. Кожне з племен жило своїми родами, вони «имяхуть бо обычаи свои, и закон отець своих, и предание, каждо нрав..., творяху сами себе закон» [7, с. 14]. Їх гуртували спільне життя на певній території і спільні небезпеки, землеробство, скотарство, торгівля. В родах, а потім – в племенах слов'ян здавна складалась традиція спільно вирішувати справи на загальних зборах, слухати старійшин – «старців», обирати своїх вождів (князів) «мудрых и смысленных». Радитись, приймати

колективне рішення літописці фіксують як норми звичаєвого права – «здумавше с роды своими», «здумавше поляне», «здумавше со княземъ», «и реша деревляне», «реша кыяне». Спільно обговорювались питання общинного землекористування, миру чи війни з сусідніми племенами, розбудови посадів чи «городів», торгівлі тощо. Такі зібрання стали зватись «вічем». «Вічове начало було рідним для всіх слов'ян руських», – зазначав М. І. Костомаров [8, с. 10].

М. С. Грушевський ще більше задавнює цей інститут самоврядування: на його думку, вже анти, яких історик ототожнював з «українськими племенами», збиралися на віча, на яких вирішувалися різні справи, що вимагали солідарної діяльності племені чи групи родів, як спільна війна, організація воєнних сил, вибір спільного вождя з-поміж племінної старшини [9, с. 371]. На думку видатного українського історика, тут спостерігався перший прояв слов'янської «демократії» на протигагу візантійсько-римському монархізму. Історики України вважають, що самоврядування розвивалося у слов'янських племенах від первісної родової общини в перших століттях н.е. до сусідської общини, племінних союзів (княжінь) і появи суспільних інститутів, притаманних добі воєнної демократії.

Скупі відомості з писемних джерел про суспільно-політичний устрій у антів і склавів засвідчують остаточний розклад у них первісно-общинного ладу, формування *військової демократії* – політичної організації суспільного ладу, що поєднувала елементи громадського самоврядування й публічної влади вождів. Економічну основу цих племен, в залежності від зони проживання, складали землеробство, скотарство, ремісництво (гончарне, залізообробне, косторізне тощо), у північних племен – скотарство, полювання, рибальство, ремесла. У VII-VIII ст. інтенсивного розвитку у східних слов'ян набувають натуральний обмін і торгівля. Такі економічні процеси призвели до ускладнення соціальної структури у слов'ян, соціального розшарування сільської територіальної общини («верви», «миру»), появи городищ (укріплених поселень), міст. Тут збиралися народні збори – віча, рада старійшин, які спочатку обирали й військо-

вого ватажка — князя, що формував дружину для воєнних походів, організовував «полюддя» (збір данини). Для оборони, головним чином, від кочових племен, слов'яни почали утворювати *союзи племен*. Їх об'єднували не лише спільність політичного життя, господарського укладу й захисту, але й мова, язичницька релігія, обряди, слов'янський календар.

«Цей народ, подібно всім іншим, — писав М. М. Карамзін, — на початку громадського буття свого не знав вигоди правління упорядженого, не терпів ні володарів, ні рабів у землі своїй і вважав, що свобода дика, необмежена є головне добро людини. ...Кожна родина було маленькою, незалежною республікою, але загальні давні звичаї правила між ними певним громадським зв'язком. У важливих випадках одноплеменці сходились разом радитись про благо народне, поважаючи думку старців, цих живих книг досвідченості й розсудливості для народів диких, ... обирали вождів, хоча, люблячи своєвольство і боячись будь-якого примусу, значно обмежували владу їх і часто не корилися їм...» [10, с. 31–33]. Народне правління у слов'ян, на думку російського історика, через кілька століть обернеться аристократичним, з першістю князів, бояр, воевод. Управління громадської влади все більше зміцнювалося звичаями і усними законами, вірою, спочатку язичницькою, а потім — християнською.

М. С. Грушевський зауважував, що творчим елементом в політичній організації тих часів стало виступати, передусім, життя в перших містах з князями на чолі, міське життя громади при перевазі територіальних принципів над родо-племінними [9, с. 374–375]. Головні міста Русі виникають в основному в X–XI ст. Лише Київ формувався як феодальне місто впродовж VIII–IX ст. В них і зароджувалося *міське самоврядування* [11, с. 5]. Громада міста на загальних зборах обирала «старійшин града», тисяцького (командуючого ополченням), соцьких, представників заможної міської верхівки.

Зміцнення військово-політичних союзів племен, інститутів князівської влади з політико-адміністративними функціями заклало *підвалини формування державності*. Літописні джерела засвідчують появу її елементів з кінця V–VI ст., коли Київ

стає політико-адміністративним осереддям полянського союзу племен, центром великокнязівської влади. Завершення формування держави Київська Русь історики пов'язують з державотворчими процесами другої половини IX ст. [12, с. 220]. «Повість временних літ» розповідає про послідовне поширення центральної влади на землі племінних княжінь. Приєднані землі одержавлювалися поширенням на них системи збору данини, адміністрації й судочинства, особливо за княжіння Ігоря, Ольги. Князь Святослав значно розширив територію Київської держави, але, зайнятий воєнними походами, ослабив в ній централізовану владу, розвиток самоврядування. Лише за Володимира Святославича (Великого) та його сина Ярослава, прозваного Мудрим, держава набула усталених кордонів, міцної великокнязівської влади, що спиралась на місцеве управління князів-намісників, розвинене місцеве самоврядування міст та сіл. ПВЛ розповідає про правову реформу Володимира Великого, якою він продовжив унормування «уставами» й «уроками», початими княгинею Ольгою, взаємин Києва й окремих земель, «думая о строе земленем (праві й обов'язках земель) и о ратех (військовій дружині), и о уставе земнем (данині); и бе живя со князями околними миром...» (ПВЛ, 996 р.).

Ще одним важливим державницьким кроком великого князя було хрещення Русі 988 р. Християнська церква східного (візантійського) обряду ставала ідеологічною опорою великокнязівської влади, сприяла об'єднанню й духовній єдності держави, поширенню в ній культури і писемності. Відходили у минуле родоплемінний побут, язичництво. Церква ставала консолідуючим чинником і для місцевого самоврядування, політичної еліти. Ставала звичною й участь церковних ієрархів у громадському житті й самоуправлінні.

Поступово зміцнювалися зв'язки, стиралися кордони між племенами. Племінні і земські князі стали визнавати зверхність київських князів, відповідали перед ними за збір «полюддя», в разі зовнішньої небезпеки – ополчення, контролювали торгові шляхи, будівництво оборонних споруд, містобудування тощо. Почала складатися феодальна система *сюзеренітету* –

васалітету у стосунках великого князя київського й удільних князів. Так формувалась могутня держава – Київська Русь, найбільша за розмірами серед європейських держав.

Великий князь спирався у здійсненні своїх управлінських функцій на удільних князів, боярську раду, зрідка (в разі гострої потреби народної підтримки) – на віче, як вищий орган місцевого самоврядування. *Формою державного правління* в Київській державі була *ранньофеодальна монархія*, яка в умовах Русі мала свої особливості та етапи еволюції. По-перше, влада великого князя стає самодержавною, династичною з удільним устроєм в період централізації держави – за Володимира Святославовича, Ярослава Володимировича і Володимира Мономаха (X ст. – 1054, 1113–1125 рр.). По-друге, з ускладненням міжкнязівських відносин вона набувала форми *дуумвірату*, коли верховна влада належала двом великим князям (1026–1036 рр. Ярославу Мудрому і його брату Мстиславу Володимировичу), зі смертю Ярослава Мудрого і початком феодальної роздробленості Русі – трьом великим київським князям – *триумвірату* (1067–1073 рр.: Ізяславу, Святославу і Всеволоду Ярославовичам), коли старшинство великого князя втрачало реальне значення. По-третє, з наростанням політичної й економічної роздробленості Русі наростали й протиріччя, конкуренція між різними органами управління, їх функціями – князем, боярською радою і вічем. Останнє в моменти кризи політичної влади набувало значення верховного органу народоправства і обмежувало князівську владу.

Наявність на Русі укорінених вічових традицій в державному житті дозволило деяким авторам політичної історії України навіть стверджувати: «очевидно, що на Русі не прижився монархічний устрій у завершеній формі. Впродовж усієї своєї історії вона тяглася до республіканських форм організації влади» [13, с. 31]. Щодо «тяжіння» форми державного правління в Київській державі до республіканської, це, на нашу думку, є перебільшенням. Але й ігнорувати роль віча як народоправної інституції, органів місцевого самоврядування у здійсненні державної влади, у політичному житті Русі теж не слід. Інакше ми опинимось знову в полоні давньої російської концепції монархізму в «Русі-Росії».

Великий князь київський зосереджував в своїх руках *законодавчу, виконавчу і судову владу*. Результатом законотворчої роботи великих київських князів стала поява юридичного кодексу «Правда Руська», церковних «Уставів» (правил поведінки, розпорядок життя) Володимира Великого і Ярослава Мудрого, новел до «Правди» їх наступників. Саме Ярославичі створили другу частину «Правди Руської» – «Правда Ярославичів» (1072 р.). Спроба унормування повноважень і міжкнязівських відносин та їх правового закріплення була здійснена на Любецькому з'їзді (снемі) 1097 р. На князівських з'їздах 1101 і 1103 рр. вирішувалися питання про розподіл володінь, війни і миру з половцями. Проблеми державного устрою розглядалися на з'їзді 1155 р., де зіткнулися дві концепції державної форми правління – єдинодержавної та удільної.

У своїй державницькій діяльності великі й удільні князі спиралися на військову силу, ідеологічну підтримку церкви, яка керувалася візантійською концепцією державної влади – союзу світської і духовної влади. Князі піклувалися організацією воєнних походів і княжої дружини, підкоренням сусідніх племен, забезпечували охорону кордонів держави і торгових шляхів, встановлення й збирання данини, здійснювали контроль за діяльністю удільних князів чи своїх посадників. До відання великого київського князя належали містобудування, зведення оборонних укріплень, православних храмів, заснування нових єпископій і опікування церквою, організація будівництва мостів, шляхів сполучення, контроль за надходженнями до державної скарбниці, ведення дипломатії для забезпечення зовнішніх зв'язків і дружніх відносин з іншими країнами. Князь виступав гарантом миру і зовнішньої безпеки країни, її земель. До системи управління входили тисяцькі, сотські, які, крім воєнних функцій, виконували й адміністративні та судові функції на місцях [9, с. 390–392].

Таким чином, *виконавча влада* в Київській Русі зводилася до управління великим князем населенням її земель системою центральних та місцевих органів влади і управління. З розвитком феодалних відносин десяткова система управління поступила-

ся двірсько-вотчинній системі, де органи державного управління опікувалися й приватними справами князів, бояр, дружинників. Княжі двори, боярські вотчини стають місцем перебування посадових осіб, які виконували адміністративні, військово-і судові функції: посадники, тисяцькі (воєводи), волостелі, сотники, десяцькі, дворецькі, митники, тіуни, вірники, ємці, конюші та ін. Так, посадники, призначені великим київським князем, представляли княжу владу на місцях, відали справами безпеки і оборони, забезпечували збирання данини, мита, здійснювали інші військово-адміністративні й судові функції. Всі інші урядовці виконували доручення великих та земських князів, їх намісників і волостелів.

Вищим державним органом з дорадчими функціями в Київській Русі була *князівська (боярська) рада*. Вона постійно перебувала при великому київському князі, подібні їй – при князях земель. «Возва Володимирь бояры своя и старци градския и рече им...». «Реша бояре и старци...» (ПВЛ, 987 р.). До її складу входили: спочатку родоплемінна знать, згодом – служилі бояри («старші» дружинники, посадники), вище духовенство, представники міського самоврядування (за літописами – «старці градські»), менш залежні від князя. У XII-XIII ст. до складу боярської ради стали залучатись і великі феодали-землевласники. Таким чином, її склад був досить визначеним і по-своєму станово-представницьким. Склад і чисельність ради не регламентувалися і залежали від характеру обговорюваних питань. В різних землях склад і чисельність ради теж були неоднаковими. До компетенції боярської ради («думців») належали обговорення всіх важливих поточних державних справ, надання князеві порад та проектів його рішень, розподілу «столів» і земель між князями, спільне законотворення (як при розробці та прийнятті «Правди Ярославичів», прийнятті змін і доповнень до неї за Володимира Мономаха), вирішення питань війни і миру, військових, адміністративних, фінансових, дипломатичних питань, формування умов «ряду» (договору) з князем для їх остаточного схвалення князем і вічем. Князь приймав рішення лише за згоди членів ради, адже був зацікавлений у їх підтримці.

Зазвичай, князь нічого не розпочинав, не «созва бояры своя и старци градские».

У політичному житті Галицького і Волинського князівств (у другій половині XI ст.), а потім в Галицько-Волинській державі (з середини XII ст.) боярська верхівка значно посилюється. Боярська рада скликала за ініціативою самого боярства, лише інколи – князя. Найважливіші документи підписувалися великим князем тільки спільно з боярами. Сила таких бояр була у вищих адміністративних посадах, економічній могутності і своїх полках. Місцева земельна аристократія поступово зосередила в своїх руках головні органи місцевої влади та управління і боярська рада стала місцевим різновидом олігархічної форми правління.

Важливу роль в системі державної влади в Київській Русі продовжувало грати *віче*, що набуває нових форм і змісту саме в часи завершення розбудови Давньоруської держави. Воно означало і до сих пір означає народні збори, загальну раду з найгостріших, суспільно важливих для народу питань. Історіографія історії віча, яка склалась з другої половини XIX ст., надзвичайно розлога й різноманітна [14, с. 20–26]. Скористаємось нею, звертаючись в першу чергу до першоджерел.

Першу згадку про віче в Києві літопис містить під 983 р., коли князь Володимир повернувся з перемогою над ятвягами і було вирішено («с людьми своими», «реша старци и бояре») принести жертви язичницьким богам [7, с. 40]. В іншому місці літопису згадується «вече в Белгороде» 997 р., коли було прийнято рішення про здачу міста печенігам після пережитого городянами голоду [7, с. 57]. Не менш драматичні й трагічні події викликали скликання віча в Новгороді 1015 р. [7, с. 61–62]. Тоді, після повстання новгородців проти варягів, Ярослав Мудрий «в ту же ночь» одержав звістку з Києва про смерть батька, великого князя Володимира, захоплення київського «столу» Святополком. Надзвичайні обставини примусили князя Ярослава скликати віче «на поли» [15, с. 55–70].

Можливо, міські віча скликалися як ординарні, так і чергові, які літописці не фіксували. Очевидною є й закономірність: зі становленням державності і посиленням централізації влади

й управління, підвищенням влади великого київського князя політична роль народних зібрань занепадає. Літописи фіксували лише поодинокі випадки скликання віч в разі необхідності організації оборони міст від ворога. Але з упадком великокнязівської влади, початком роздробленості Русі з другої половини XI ст. роль і компетенція вічових зборів надзвичайно розширюються і вони стають самостійною формою верховної влади. Тільки з упадком централізації держави, відзначав М. С. Грушевський, «починає знову прокидатися політична самоуправа».

Літописи засвідчують: *скликання віча*, як правило, викликалось надзвичайними обставинами – зовнішньою загрозою, міжкнязівськими чварами, необхідністю «покликання» нового князя і укладання з ним «ряду», організації ополчення тощо. Найчастіше воно скликалась за ініціативою великого або (в міських центрах земель) удільного князя. Проте в літописах, де йдеться про бурхливі політичні події на Русі цього періоду, маємо свідчення (понад 20) про скликання віча за ініціативою самого народу (городян), спричинених надзвичайними обставинами: зовнішньою загрозою, відсутністю у місті князя чи незгодою з його політикою тощо.

Склад віча визначався звичаєвим правом участі в ньому всіх дорослих чоловіків – жителів Києва чи міських центрів земель та їх передмість. Як правило, у вічових зборах брав участь князь, члени боярської і міської рад, вищого духовенства, купці, ремісники, представники передмістя, навколишніх сіл. Як писав М. С. Грушевський, «представництво не припускалося: кожний брав участь сам за себе». Наслідком багаточисельності вічових зборів, як в Новгороді 1015 р. «на поли», ставало колективне рішення, спрощувались механізм і оперативність його виконання. До речі, в Новгороді віче, очевидно, мало усталений звичаєм представницький характер (вічова площа вміщала від 300 до 500 осіб) [16, с. 50–51]. Отже, віче з часом набувало станового й територіального представництва, ставало надзвичайним органом прямого народовладдя, формою народного волевиявлення.

Компетенція віча була досить широкою, а фактично – необмеженою. Будь-яке питання могло стати предметом його роз-

гляду, але на практиці обговорювалися найважливіші, актуальні питання: 1) «покликання» князя для зайняття «столу» (за підрахунками М. Грушевського після смерті Ярослава Мудрого до «монгольського походу» маємо близько 50 перемін князів на київському «столі» за рішенням віча) [17, с. 212]. Як зазначав В. І. Сергеевич, покликання князя «є не що інше, як законодавчий акт», закріплений в «ряді» з князем [18, с. 76]. Пізніше, на початку XIV ст. такі договори закріплювалися письмово [19, с. 224]; 2) неприйняття або вигнання князів. Цим правом населення користувалося в разі невдалого князювання, поразки князя у битві, порушень ним умов «ряду» (ПВЛ, 1068 р.; 1154 р.; 1169 р.; 1172 р. та ін.); 3) віче володіло законодавчою ініціативою, впливало на законодавчу діяльність великих князів. Це підтверджує, зокрема, історія «Правди Руської» Ярослава Мудрого [20, с. 340]. Як зазначав М. Ф. Владимирський-Буданов, у сфері законодавства в Київській державі вічу спочатку належали менші права, ніж князю і боярській раді, але згодом, зокрема у Новгороді й Пскові, законодавство стає компетенцією лише віча [21, с. 81]. 4) Хоч управління і суд належали до виключної компетенції князів, віча нерідко втручались в державні справи (зміни або покарання князів, призначення чи зміни посадових осіб, а то й суду над ними, організацію воєнних походів, визначення розмірів податків). Такими були київські віча 1068 і 1146–1147 рр. з вимогами заміни воєводи, інших посадовців. Князь Ігор вимушений був оголосити на вічі: «а се вам и тивун, а по вашей воли». Судова влада, на думку М. О. Максимейко, була втрачена вічем лише згодом, коли вона була передана князю, але й після цього за вічем залишався суд політичний над князем та найвищими посадовцями [22, с. 44–45]; 5) з найдавніших часів вічу належали найбільші права у питаннях війни і миру. Як правило, саме за ним залишалось остаточне рішення з цих питань, як на київському вічі 1068 р. про продовження війни з печенігами (ПВЛ, 1068 р.); 6) з літописних свідчень досить красномовною є важлива правова функція віча – контрольна. Віче пильнувало виконання князем і боярською радою «ряду», управлінських рішень, діяльність посадових осіб, використання державних

коштів [14, с. 36–45]. Віча Києва, Новгороду, Галича та інших великих міст владно втручалися у князівське управління, але ніколи не претендували на повноту влади. У свою чергу князі визнавали право міської громади обирати або затверджувати «на столі» князя, вирішувати інші державні й земські питання.

Виконавчим органом віча, очевидно, була *міська рада* – орган міського самоврядування, обрана, як правило, вічовими зборами. До її складу входили «старейшины града», «лутшие мужи» – імениті купці, представники духовенства. Судячи з літописів, до складу міської ради входили також тисяцький, соцькі, представники заможної верхівки городян, що здійснювали поточну роботу щодо життєдіяльності міста, формування ополчення, збору податків, будівництва чи ремонту оборонних споруд, мостів, шляхів тощо. До відання міської ради належало широке коло справ, пов'язаних із правопорядком, судівництвом, торгівлею на міських ринках. Прибутки міської громади складали мита, податки з городян, ринковий збір. Великі київські й удільні князі визнавали цю компетенцію міських рад і, як правило, не втручались у міське життя.

З XI ст. рада виступає вже як представницький, колегіальний орган вічових міст Русі, на який спиралися великі й удільні князі, посадники. Так, 1096 р. «ряд» з князем укладається у Києві «пред епископы, и пред игумены, и пред мужи отець наших, и пред людьми градскими» (ПВЛ, 1096 р.). Оскільки віче збиралося рідко, міська рада, що заміщала його, зазвичай діяла разом з князем, іноді вступала в протиріччя з ним і скликала віче, спираючись на волю громади [23, с. 383]. В умовах наступу князівської влади на міські вольності, громада боролася за податковий і судовий імунітет, вимагала від державної влади законодавчого закріплення гарантій прав громади, будь-якого жителя Русі чи іноземця, захисту від злочинів проти особи, приватної власності, честі й гідності людини, невідворотності покарання «за обиду». Правовою відповіддю на цей суспільний запит стала «Правда Руська» Ярослава Мудрого [20, с. 9–87]. Ставлення великих київських князів, князівської адміністрації до міського самоврядування визначалося політичним, економічним і вій-

ськовим значенням міст Русі, громадською підтримкою їх державотворчої політики. У свою чергу місцеві громади захищали своїх князів від зазіхань інших, були зацікавлені в тому, щоб мати в місті і землі сильного князя-державника, підтримувати стійке соціальне порозуміння, церкву, школи.

На території, віддалених від вічових центрів, на думку М. С. Грушевського, залишалась непорушною самоуправа місцевого населення [9, с. 426, 428]. Тут «на перший план виступає внутрішня земська організація», яка в управлінні перед місцевою князівською адміністрацією мала фінансові, поліцейські та інші зобов'язання.

Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська (сусідська) громада – *вервь*, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл. Вона мала податкові та інші зобов'язання, виступала колективним власником належних їй земель, захисником своїх мешканців відповідно до норм звичаєвого права, представляла цих мешканців у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою [24, с. 135]. Управлялась *вервь* обраними сільськими старостами. «Правда Руська» у Поширеній редакції містить низку статей, що закріплювали права та обов'язки *верви* щодо запобігання й розкриття злочинів, встановлювали їй відповідальність за правопорядок на території [20, с. 31–32, 36, 54–56, 76]. Зміст статей засвідчує врахування державним законом інтересів місцевої *верви*, її певної автономії.

Із формуванням і розвитком Київської держави відбувався процес становлення давньоруського писаного права, хоч найбільш поширеною і діючою залишалась система норм усного звичаєвого права. Ними регулювалися майнові, шлюбно-сімейні відносини, порядок діяльності й компетенція державних органів та органів місцевого самоврядування. Законодавство Володимира Великого, Ярослава Мудрого та Володимира Мономаха збагатило діюче право Київської Русі церковними «установами», «Правдою Руською», збірниками церковних законів, завезених з Візантії. Суб'єктами правових відносин князівське законодавство визнавало все вільне населення держави, князівських посадовців, органи місцевого самоврядування.

Таким чином, громадсько-політичний і правовий інститут місцевого самоврядування почав формуватись задовго до появи давньоруської держави і став основою її становлення. У додержавному суспільстві давніх слов'ян, як у інших європейських народів, усталилась демократична практика місцевого самоврядування, де його суб'єктом, носієм його функцій і повноважень стали спочатку родові, а згодом територіальні громади села, міста. Їх правовий статус визначався нормами звичаєвого права, виробленими принципами народоправства, гласності, колегіальності, виборності – старійшин, вождів, згодом – князів, тисяцьких, соцьких. Вищими органами самоврядування визнавалися загальні збори, віча, рада старійшин. Система місцевого самоврядування, вироблені нею норми звичаєвого права й стали основою державотворення, політичної, соціально-економічної й етнокультурної консолідації слов'янських племен навколо Києва, одержавлення території Русі. Формування Давньоруської держави в процесі утворення союзів племен, посилення князівської влади завершилось організацією централізованого управління, яке спиралось на розвинене місцеве самоуправління, військову демократію. Особливостями державного ладу і управління Київської держави були поєднання влади великого київського князя та удільних князів-намісників, формування ранньофеодальної монархії, при якій верховна влада належали великому князю, князівській раді, а в разі їх послаблення чи зовнішньої небезпеки – народному вічу, органам місцевого самоврядування, що забезпечувало їх взаємодію в інтересах суспільства.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей у здійсненні місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону [25. – Ст.170]. Визначені в ньому такі основні інститути самоврядування, як територіальна громада, народні збори, місцевий референдум, громадські слухання, місцеві ради та й сама система місцевого самоврядування, його

основні принципи, посадові особи – глибоко вкорінені в традиції, історію, державно-правовий досвід народу України.

Список використаних джерел:

1. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : монографія. Львів. держ. ун-тет внутр. справ. Львів, 2008. 468 с.
2. Котляр М. Ф. З історії міського самоврядування на Русі. М. Ф. Котляр. Укр. іст. журн. 2016. № 1. С. 4–20.
3. Морган Л. Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Пер. с англ. 2-е изд. Ленинград. Изд-во «Коминтерн». 1935. 350 с.
4. Рыбаков Б. А. Из истории культуры древней Руси. Исследования и заметки. Москва. Изд-во Моск. ун-та, 1984. 240 с.
5. Прокопий Кессарийский. Войны с готами. Пер. с греч. Ин-т истории АН СССР. Москва Изд-во АН СССР. 1950. 516 с.
6. Давня історія України: У 2 кн. / Толочко П. П. (керів. авт. кол.), Козак Д. Н., Крижицький С. Д. та ін. Київ. Либідь, 1995. Кн.2. 220 с.
7. Повесть временных лет. В 2-х ч. Подгот. текста Д. С. Лихачева. Под ред. чл.-кор. АН СССР В. П. Адриановой-Перетц. Москва. Изд-во АН СССР, 1950. Ч.1. 406 с.
8. Полное собрание русских летописей. Т.38. Радзивилловская летопись. АН СССР. Ин-т истории СССР. Ленинград. «Наука», 1989. 177 с.
9. Костомаров Н. И. Исторические произведения. Автобиография. Киев. Изд-во при Киев. гос. ун-те, 1989. 736 с.
10. Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. Київ. Наук. думка, 1991. Т.1: До початку XI віку. 648 с.
11. Карамзин Н. М. История государства Российского. Москва. Эксмо, 2009. 1024 с.
12. Котляр М. Ф. З історії міського самоврядування на Русі. М. Ф. Котляр. Укр. іст. журн. 2016. № 1. С.4–20
13. Толочко П. П. Древний Киев. Ин-т археологии АН УССР. Київ. Наук. думка. 1983. 318 с.
14. Політична історія України : навч. посіб. В. А. Греченко, В. І. Танцюра, В. В. Калініченко та ін. 2-ге вид., допов. Київ. Академвидав, 2008. 552 с.
15. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія. Харків. «Право», 2017. 448 с.

16. Демиденко Г. Г. Ярослав Мудрый – великий князь Русі : наук.-попул. нарис. 3-тє вид., доп. і змін. Харків. «Право». 2015. 376 с.
17. Янин В. Л. Проблемы социальной организации Новгородской республики. История СССР. 1970. № 1. С.50–51
18. Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. Київ. Наук. думка, 1991. Т.3. 586 с.
19. Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей : Истор. очерки. Москва. Тип. Мамонтова, 1867. 413 с.
20. Тихомиров М. Н. Древнерусские города. 2-е изд., доп. и перераб. Москва. Госполитиздат, 1956. 477 с.
21. «Правда Руська» Ярослава Мудрого: початок вітчизняного законодавства : навч. посіб. уклад. Г. Г. Демиденко, В. М. Єрмолаєв. вступ. сл. В. Я. Тація. 2-ге вид., змін. та допов. Харків. «Право», 2017. 392 с.
22. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов на Дону. Феникс. 1995. 639 с.
23. Максимейко Н. А. Лекции по истории Русского права. Харьков: Изд. студ. сток, 1906. 254 с.
24. Черепнин Л. В. К вопросу о характере и форме древнерусского государства X – начала XIII в. Исторические записки. 1972. Т.89. С. 372–392
25. Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси. Москва. Книга, 1991. 461 с. *Відомості Верховної Ради України, 1997. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр>*

REFERENCES :

1. Hural P. F. (2008). Terytorialna hromada v Ukraini: istoryko-pravove doslidzhennia : *Lviv. derzh. un-tet vnutr. sprav.* Lviv. [in Ukrainian].
2. Kotliar M. F. (2016). Z istorii miskoho samovriaduvannia na Rusi. *Ukr. ist. zhurn.* № 1, S. 4–20 [in Ukrainian].
3. Morgan L. G. (1935). Drevnee obschestvo ili issledovanie liniy chelovecheskogo progressa ot dikosti cherez varvarstvo k tsivilizatsii. Leningrad. Izd-vo «Komintern» [in Russian].
4. Ryibakov B. A. (1984). Iz istorii kulturyi drevney Rusi. Issledovaniya i zametki. Moskva. Izd-vo Mosk. un-ta, [in Russian].
5. Prokopy Kessariyskiy. (1950). Voynyi s gotami. In-t istorii AN SSSR. Moskva Izd-vo AN SSSR. [in Russian].
6. Tolochko P. P. (1995). Davnia istoriia Ukrainy. 1–2 Voice. Tolochko P. P., Kozak D. N., Kryzhytskiy S. D. (Eds.). Kyiv. Lybid, voil.2. [in Ukrainian].
7. Povest vremennyih let. V 2-h ch. D S. Lihacheva., V. P. Adrianovoy-Peretts (Eds.). (1950). Moskva. Izd-vo AN SSSR., Ch.1. . [in Russian].

8. Polnoe sobranie russkikh letopisey. (1989). T.38. Radzivilovskaya letopis. AN SSSR. In-t istorii SSSR. Leningrad. «Nauka». [in Russian].
9. Kostomarov N. I. (1989). Istoricheskie proizvedeniya. Avtobiografiya. Kiev. Izd-vo pri Kiev. gos. un-te. [in Russian].
10. Hrushevskiy M. S. (1991). Istoriia Ukrainy-Rusy: Voice 1–11, vol.1, 12 kn. Kyiv. Nauk. Dumka. [in Ukrainian].
11. Karamzin N. M. (2009). Istoriya gosudarstva Rossiyskogo. Moskva. Eksmo [in Russian].
12. Kotliar M. F. (2016). Z istorii miskoho samovriaduvannia na Rusi. *Ukr. ist. zhurn.* № 1. S.4–20 [in Ukrainian].
13. Tolochko P. P. (1983). Drevniy Kiev. In-t arheologii AN USSR. Kiïv. Nauk. dumka. [in Russian].
14. Politychna istoriia Ukrainy. V. A. Hrechenko, V. I. Tantsiura, V. V. Kalinichenko (Eds.). (2008). Kyiv. Akademydav [in Ukrainian].
15. Yermolaiev V. M. (2017). Vyshchi predstavnytski orhany vlady v Ukraini: istoriia, teoriia ta praktyka. Kharkiv. «Pravo» [in Ukrainian].
16. Demydenko H. H. (2015). Yaroslav Mudryi – velykyi kniaz Rusi. Kharkiv. «Pravo» [in Ukrainian].
17. YAnin V. L. (1970). Problemy sotsialnoy organizatsi Novgorodskoy respubliki. *Istoriya SSSR.* № 1. S.50–51 [in Russian].
18. Hrushevskiy M. S. (1991). Istoriia Ukrainy-Rusy: Voice 1–11, vol.3. 12 book. Kyiv. Nauk. Dumka [in Ukrainian].
19. Sergeevich V. I. (1867). Veche i knyaz. Russkoe gosudarstvennoe ustroystvo i upravlenie vo vremena knyazey Ryurikovichey. (Istor. Ocherki). Moskva. Tip. Mamontova [in Russian].
20. Tihomirov M. N. (1956). Drevnerusskie goroda. Moskva. Gospolizdat. [in Russian].
21. «Pravda Ruska» Yaroslava Mudroho: pochatok vitchyznianoho zakonodavstva. H. H. Demydenko, V. M. Yermolaiev. (Eds.). (2017). Kharkiv. «Pravo» [in Ukrainian].
22. Vladimirskiy-Budanov M. F. (1995). Obzor istorii russkogo prava. Rostov na Donu. Feniks [in Russian].
23. Maksimeyko N. A. (1906). Lektsii po istorii Russkogo prava. Harkov: Izd. stud. Stok [in Russian].
24. CHerepnin L. V. (1972). K voprosu o haraktere i forme drevnerusskogo gosudarstva X–XIII v. Istoricheskie zapiski. Voice.89, S.372–392 [in Russian].
25. Presnyakov A. E. (1991). Knyajoe pravo v Drevney Rusi. Moskva. Kniga. *Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini*, 1997. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-vr> [in Russian].

Серегина С. Г., Демиденко Г. Г.

**К истокам местного самоуправления
и государственного строительства в Украине**

***Аннотация.** В статье рассматривается начальная история местного самоуправления и государственного строительства в нашей стране. Освещаются первые формы общественной самоорганизации у восточных славян, особенности его осуществления в России. Рассматриваются вопросы организации управления в Киевском государстве, сотрудничество и взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** народное собрание, вече, великий киевский князь, княжеская совет, территориальная община, местное самоуправление.*

Seregina S. G., Demydenko H. H.

To the roots of local self – government and state-building in Ukraine

***Summary.** This article is devoted to the analysis of such a question as to the formation of local self-government and state-building in Ukraine. During the writing process, we have analyzed the early history of local self-government and state-building in our country, highlighted the first forms of social self-organization among the Eastern Slavs, particularly its implementation on the Kyiv Rus. Besides this, we have paid heed on the questions of organization of the Kyiv Rus state cooperation and relations between bodies of state power and bodies of local self-government.*

It comes as no surprise that the knowledge of history is an important factor in the creation of the state, public administration, developing local self-government, the approval of our public traditions. From our point of view, if we rely on experience, we will be able to further develop time-tested traditions, to avoid past mistakes, to take into account the lessons of history. Therefore the study of the centuries-old historical experience of nation-building, organization, and activity of public authorities in Ukraine is very actual.

Besides, the article examines folk legal traditions, the first representative bodies of local authorities in Ukraine. As a result of such research, we can safely assume that the local authorities in Ukraine were very similar to the European people's long history. The article also established that the ancient tribes in most European countries were governed by people's assemblies and their elected councils of elders (leaders). Despite a lifetime the election of its members, they

could always be resolved because of the Council folk element was bound to have a dominant influence.

It is vital to note that the creative element in the political organization of Kyiv Rus' time had been considered in the first cities with the great duke at the head of urban community life in preference to the territorial principles over the tribal. The major cities of Kyiv Rus occur mainly in the X–XI centuries. Only Kyiv was formed as a feudal city for the VIII–IX century with the city government. Concerning the state-building, it began to develop due to the strengthening of military-political alliances of tribes, institutions of princely power and political-administrative functions. Special attention has been paid to the special position of the Church, the consequences resulting from the epiphany of Rus. As the Church became a unifying factor for local governments and the political elite. Become familiar and part of the Church hierarchy in the public life and government.

Speaking of statehood, we can see that even in those ancient times there was a division into legislative, executive and judicial power. However, such power was concentrated in the hands of the Grand Duke. Special attention in the article is paid to the people's and the General meeting that decided important matters of state. The competence of such meetings was rather broad and unlimited. Any question could be the subject of consideration, but in practice, discussed the most important, topical issues.

The article established that the development of the Kyiv Rus state was the process of formation of the ancient Russian written law, although the most common and the current remained the system of rules of interpretation of customary law, which regulated property, marriage and family relations, the functioning and the competences of the state bodies and local self-government. Thus, the socio-political and legal institutions of local self-government began to form long before the emergence of the ancient Russian state became the basis of its formation.

Besides, the article examines the pre-state society of ancient Slavs and their legal status. It is vital to note that the highest authorities recognized the General meeting, the Council, the Council of elders. It comes as no surprise that the system of local self-government was formed based on state-building, political, socio-economic and ethnocultural consolidation of the Slavic tribes around Kyiv, the nationalization of the territory of Russia. The formation of the Old Russian state in the process of formation of the tribal unions, the strengthening of princely authority culminated in the organization of centralized control, which was spirals the development of local self-government a military democracy.

Speaking of the political system we should note that in the article special attention is paid to peculiarities of the political system and control of the Kyiv state, such as the combination of the power of the Grand Prince of Kyiv and the princes, the governors, the formation of a feudal monarchy, in which the Supreme power belonged to the Grand Duke, Council, and in the case of easing or external threat – the national Assembly, local governments that provided their cooperation in the interests of society.

In conclusion, the article outlines which historical, national-cultural, socio-economic and other characteristics were taken into account in the Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine» and rooted in modern principles of self-governing institutions.

Key words: *general meeting, public meeting, grand duke, council, community, local self-government.*