

УДК 351.9

**Карім Ємельяненко,**

аспірант кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів  
та природокористування України,  
керівник Київської обласної дирекції  
Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад

## ФОРМУВАННЯ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА В ХІ-ХХ СТОЛІТТЯХ

*У статті досліджено історичний складник формування сільських органів місцевого самоврядування на територіях української державності ХІ-ХХ ст. Розглянуто загальні питання здійснення повноважень органами місцевого самоврядування сільських територій у процесі їх формування та державотворчого розвитку.*

**Ключові слова:** самоврядування, сільське місцеве самоврядування, сільське товариство, старостинська адміністрація, магдебурзьке право, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Визначення теоретичних та історичних складників у формуванні самоврядування українського села в ХІ-ХХ ст..

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні самоврядування українського села в процесі децентралізації перебуває на новому етапі теоретичного, історичного та державотворчого розвитку. А прийняття органами місцевого самоврядування повноважень та функцій від органів державної влади є одним із найактуальніших практичних трендів надання адміністративно-публічних послуг на місцях, що активно досліджується експертним середовищем та сучасною юридичною наукою. Однією з важливіших складових частин цих процесів є дослідження історичних витоків та визначення теоретичних підвалин самоврядування українського села до формування децентралізаційних процесів, що мають на меті зміни до Конституції та адміністративно-територіального устрою України. Дослідженнями теоретичних питань та еволюції формування місцевого самоврядування займалися як радянські, так і вітчизняні вчені, зокрема: М.А. Баймуратов, В.А. Григор'єв, В.Б. Євдокімов, Я.Ю. Старцев, В.М. Алексєєв, О.В. Батанов, В.М. Кампо, А.В. Сергєєв, В.Г. Графський, Ю. Панейко, Ю.П. Битяк, І.В. Козюра, М.М. Добкін, В.М. Вакуленко, Є.Л. Стрельцов, В.М. Стратонов.

**Формування цілей статті.** У науковій літературі вченими вже здійснено низку порівняльно-правових досліджень історичного

формування систем органів місцевого самоврядування в різних країнах. Проте саме зараз ученим – дослідникам місцевого самоврядування – суспільно-політичні явища в Україні дають можливість глибше аналізувати та простежувати концептуальність у формуванні самоврядування українського села, зважаючи на досвід минулих століть. Адже децентралізаційні процеси, що відбуваються в країні здебільшого на сільських територіях, мають історико-правовий відголос саме ХІ-ХХ століть.

**Мета** публікації полягає у визначенні теоретичних та історичних складників у формуванні самоврядування українського села в ХІ-ХХ ст.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Останнім часом термін «самоврядування» використовують у правознавстві, але як наукова категорія він тлумачиться неоднозначно. У широкому значенні під самоврядуванням розуміють автономне функціонування якої-небудь організації, що забезпечується прийняттям її членами норм, які стосуються її життєдіяльності, спільним веденням загальних справ [1]. Історія свідчить, що місцеве самоврядування в сучасному значенні з'явилося після Великої французької революції. А у другій половині ХІХ ст. у правовій науці формується поняття «місцеве самоврядування», запроваджене пруським юристом Р. Гнейстом [2]. Пізніше термін «самоврядування» було досить універсально визначено Ю. Панейко [3], який тлумачить

його як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію (державно-владні управлінські повноваження), що виконують локальні органи, що ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону, загального правопорядку.

На думку багатьох сучасних вітчизняних учених [4], міське самоврядування у додержавну добу формувалося на базі традицій сусідства. Натомість як правовий інститут міське самоврядування склалося у світовій практиці на межі XVIII–XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувалися у демократичні, правові держави [5].

Вже починаючи з X століття на територіях сучасної української державності почало формуватися міське самоврядування, формуючи і відповідний регіональний устрій. У результаті постійних війн та міжособних конфліктів починаючи з XI століття міське самоврядування вже сформувалося як регіональний суспільно-політичний інститут, основу якого становили міста. Українські села та хутори структурно входили до юрисдикції міст. Справи громад хуторів, міст та регіонів традиційно обговорювались та ухвалювались спільною радою – вічем, до якого входили старші представники від усіх сімей чи родів. За звичаєвим правом віче як форма самоврядування передавалось із покоління в покоління ще багато століть. Зокрема, в княжу добу віча відали питаннями війни і миру, укладення угод, організації війська, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів. Такий державний устрій тривав до часів татаро-монгольської навали, що фактично не тільки зруйнувала міське самоврядування, а й зупинила суспільно-політичний розвиток Київської Русі на певний період.

Пізніше, починаючи з XIV століття, суб'єктами самоврядування в містах виступали міські громади, які користувались значною адміністративною, господарською та судовою автономією. А для розгляду поточних справ із числа вільних громадян обирався виїт та інші посадові особи міського самоврядування.

Суб'єктом самоврядування в селах виступала сільська громада – верв, що об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл. Економічну основу самоврядування вже тоді становила міська чи сільська корпоративна власність, у тому числі й право розпорядження землею [6].

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо у містах та невеликих містечках, отримали подальший розвиток форми інституту

війтівства. У цей час виникає складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка зумовлена статусом міста. Зокрема, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація – міський орган державної влади, який очолював староста і який призначався центральною владою.

У містах, що перебували у приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, очолювана призначеним власником намісником, урядником, тіуном, що відала справами замку центральної частини міста та приписаними до нього селянами з навколишніх сіл, збирала податки та вирішувала оборонні питання підвладної території [7].

Велике значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що поширювалось на українські міста та села у їх складі із середини XIV століття. Міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації – феодала, воєводи, намісника. Натомість місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування – магістрати у складі ради та лави.

Міське самоврядування українського села в той період ґрунтувалося на німецькому і волоському – угорському і молдавському праві, але в дещо спрощеній формі [8].

За часів Козацької держави, що історично датується з другої половини XVII до другої половини XVIII століття, міське самоврядування здійснювалось у межах полковосотенного устрою і було достатньо централізованим – від центру до сільського рівня. Тобто полки та сотні визначались одночасно як військові та адміністративно-територіальні одиниці та користувались військово-адміністративним самоврядуванням. Але у зв'язку з прагненням до участі у місцевому самоврядуванні після битви українських козаків із польським військом під Зборовом між гетьманом України Богданом Хмельницьким та королем Речі Посполитої Яном II Казимиром було укладено Зборівський мирний договір, затверджений Сеймом у 1649 р., що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

Особливої уваги вчених заслуговує набуття українськими містами магдебурзького права. Зокрема, на західних землях і правобережжі України магдебурзьке право було надано спочатку українським містам вже з кінця XIII ст. в Галицько-Волинській державі, а українським містам і навіть селам та селищам, що перебували в складі Польщі,

Угорщини та Литви, – від початку XIV до кінця XVIII ст. У цей період у першій українській Конституції за правління гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. вже підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, що й дало закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Загалом за часів гетьманщини «з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтвержене царськими грамотами». Ці міста отримали у власність великі земельні володіння та на утримання органів місцевого самоврядування справлялися мита – «мостове», «вагове», «комірне» та ін. [9], що мали ознаки сучасних місцевих податків.

З підписанням Українсько-московського договору в 1654 р. поступово ліквідується місцеве самоврядування як таке на лівобережжі та центральній частині України, на землі яких російська юрисдикція поступово поширювала свій вплив. Зокрема, в 1722 р., після смерті гетьмана І. Скоропадського, запроваджено так звану комендантську систему, що передбачала адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Далі, в 1764–1763 рр., повністю ліквідується Гетьманщина і автономний полково-сотенний устрій України, а з ним і магдебурзьке право в її містах та селищах.

Наступним кроком на шляху до згортання місцевого самоврядування в цілому стало підписання Катериною II у 1785 р. «Жалованої грамоти на права та вигоди городам Российской империи». Так на Лівобережній та Слобідській Україні були створені нові станові органи місцевого самоврядування – міські думи. Це означало уніфікацію форм організації суспільного життя в Україні за російським зразком. Науковцями цей період відзначено посиленням русифікації та ослабленням процесу будь-якого розвитку та європеїзації місцевого самоврядування, що було особливо помітно після 30-річного занепаду існування Козацької держави [10]. У 1796 році російський імператор Павло I спробував поновити структуру місцевого управління в Україні, що існувала раніше, але магдебурзьке право повернуто не було.

Вже з 1838 та 1861 рр. в Україні формується загальноімперські органи місцевого самоврядування, запроваджується станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільського товариства. Таке товариство (сільська громада) мало право на корпоративну (комунальну) власність, у тому числі на землю. Досить детально їх повноваження визначає «Общее положение

о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» від 19 лютого 1861 року, де Розділом II «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» регламентовано права та функції сходу села, також виборність сільських посадових осіб та призначення їх на волосний схід [11].

А в 1864 р. відбулася земська реформа, що поширювалась на європейську частину тодішньої Російської імперії – Лівобережну Україну. Олександром II було видано «Положение об губернских и уездных земских учреждениях». Тобто українські землі підлягали ще більшому адміністративному подібненню, а сільське місцеве самоврядування підлягало вже новій урегульованості. Як приклад, п. 2 та п. 13 Положення [12] визначало, які саме компетенції надавались новому місцевому управлінню – «Уездным Земским Собраниям» та «Уездным Земским Управам». Можна провести певну паралель із сьогоднішніми обласною радою та обласною адміністрацією, районною радою та районною адміністрацією, але голова «Уездной Земской Управы» обирався та мав бути затверджений на посаді начальником губернії. Найважливіше в цьому документі те, що «Уездные Земские Собрания» складалися із «Земских Гласных», що обиралися: – «уездными землевладельцами»; – «городскими обществами»; – «сельскими обществами». Тобто таким чином врівноважувалась підконтрольність сільського місцевого самоврядування в Україні вищестоящому щаблю влади і, відповідно, воно централізувалось.

Наступною сторінкою розвитку місцевого самоврядування базового рівня було підписання в 1870 році Олександром II «Городового Положения» [13]. Даним Положенням було розподілено виборче право для жителів міст, а також уведено майновий та віковий ценз для виборців. Як наслідок, у 1892 р. було видано «Новое Земское Положение», яке позбавило виборчого права духовенство, селянство та селянські товариства – власників приватної землі на території волості. Фактично принцип виборності управ був ліквідований, а кількість гласних зменшено вдвічі. Права міського голови розширювались, натомість гласних – зужувались, а міська управа (фактично як виконавчий апарат) повністю контролювалась головою. Тобто місцеве самоврядування села в юридичному та адміністративному змісті не розглядалось як об'єкт для регулювання і централізувалось через розповсюдження юрисдикції міст на сільські поселення.

У західній частині земель майбутньої української держави, що була у складі Австро-Угорщини, українські села та міста

перебували у більш вигідному становищі, їх діяльність та функції визначав «Конституційний Закон про загальні права громадян королівств і земель, представлених у Рейхсраті» [14]. Для Королівства Галичини і Володимирії з Великим Князівством Краківським та Великими князівствами Освенціма і Загору – коронного краю Австрійської імперії зі столицею у Львові (далі – Галичини) – крайову Конституцію було надано Цісарським патентом від 29 вересня 1850 р. [15]. Конституція налічувала 82 статті і складалася з таких розділів: «Про край» (ст. 1–6); «Про крайове представництво взагалі» (ст. 7–9); «Склад крайового представництва» (ст. 10–55); «Компетенція крайового представництва» (ст. 56–81); «Кінцеві постанови» (ст. 82). Крайова конституція для Галичини, яка тоді також включала і Буковину, ділила край на три округи (Краківський, Львівський і Станіславський). Крайове представництво за конституцією повинно було складатися з трьох сеймових курій: Львівська – 50 депутатів, Краківська – 58 депутатів, Станіславська – 42 депутати. Депутати обиралися прямими виборами на строк шість років за наявності майнового цензу. Пасивне виборче право надавалося з 30-річного віку. Згідно зі ст. 24 Конституції сеймові курії щорічно скликалися імператором у листопаді, тривали чотири тижні. Імператорові належало право розпуску курій. Кожна сеймова курія більшістю голосів обирала голову (офіційно він іменувався президентом) і його заступника терміном на три роки. Компетенція курій зводилася головним чином до питань господарського характеру, і їхні рішення вимагали санкції імператора. Внаслідок цього вони одержували статус крайового закону в справах, які перераховані в крайовій Конституції (ст. 61). Виконавчим органом усіх трьох курій був спільний Крайовий виділ (комітет) у складі 15 членів, обраних порівну куріями. Члени комітету зобов'язані були проживати у Львові і зі свого середовища обирали голову. Спільним законодавчим органом усіх трьох округів Галичини був Центральний виділ у складі 33 членів (15 членів Крайового виділу і по шість депутатів від кожної курії). Компетенція Центрального виділу зводилася до розгляду питань, які конституція вважала спільними для всього краю. Намісник краю, а також президенти округів і призначені ними комісари контролювали діяльність сеймових курій і Центрального виділу, беручи в обов'язковому порядку участь у їх засіданнях (ст. 35). Але 31 грудня 1851 Ольмюцька конституція 1849 була скасована «як така, що не відповідає умовам Австрійської імперії». Водночас були скасовані всі крайо-

ві конституції і представницькі установи. 20 жовтня 1860 року був ухвалений Імператорський диплом (або «Жовтневий диплом»), яким встановлювався «постійний і незмінний Основний державний закон». Нова Конституція проголосила федералізацію імперії і передачу управління національними землями сеймам, які отримували широкі права у внутрішньому житті. Загальнодержавне управління покладалося на цісаря і рейхсрат у складі 100 членів, що призначалися цісарем із 300 кандидатів, обраних сеймами. 26 лютого 1861 р. «постійний і незмінний Основний державний закон» був доповнений Імператорським патентом («лютневий патент»), разом вони склали оновлену Конституцію. Права регіональних сеймів були помітно обмежені, а повноваження імперського Рейхсрату істотно розширені. Останній відтепер формувався не за національно-територіальним, а за становим принципом і складався з Палати панів (призначалися імператором) і Палати депутатів (обиралися сеймами). За цією конституцією Галичина отримала автономію з власним сеймом (Крайовий основний закон та виборчу сеймову ординацію), а Буковина – статус коронного краю з титулом воеводства і власні органи самоврядування до курій. Зі змінами, які були внесені 5-ма новими конституційними законами, ухваленими 21 грудня 1867: «Про імперське представництво»; «Про загальні права громадян»; «Про урядову і виконавчу владу»; «Про судову владу»; «Про імператорський сан», а також спеціальним законом 1906 р., за яким загальне виборче право надавалося всьому населенню чоловічої статі, яке досягло 24 років, запроваджувався загальний військовий обов'язок, юридично визнавався цивільний шлюб та закріплювалась низка інших демократичних перетворень, якими закріплювалися права нижньої ланки місцевого самоврядування. Так, Конституція 1860–1861 рр. проіснувала до розпаду Австро-Угорщини у 1918. Можна стверджувати, що сільське місцеве самоврядування децентралізувалось за рахунок децентралізованої державної моделі в самій імперії.

Місцеве управління в різних частинах державотворчого процесу України перебувало під досить пильною увагою центральної влади. Особливо це стосувалося Лівобережної частини України та Слобожанщини, які перебували в юрисдикції Російської імперії, на відміну від західних територій-країв, що входили до Австро-Угорської імперії з дуже широкими повноваженнями – від регіонального рівня до сільського самоврядування.

Яскравим прикладом державного управління на місцевому рівні було існування ін-

ституту намісництва. Тобто в царській Росії генерал-губернатор – це фактичний голова сучасної державної адміністрації, владні повноваження якого поширювались на територію декількох губерній – сучасних областей, які очолювали відповідно губернатори нижчого рівня. Частіше за все на посади генерал-губернаторів та губернаторів царем призначались військові вищого командного складу задля впровадження в життя загальноімперської політики, що передбачала постійне звуження повноважень, а згодом повне нівелювання сільської ланки місцевого самоврядування як такої.

Вчені-дослідники [16] доби Української Народної Республіки, що була проголошена в листопаді 1917 року, досліджуючи перші нормативно-правові акти початку ХХ ст., вказують на наявність принципів місцевого управління та місцевого самоврядування, на яких здійснювалось державне управління. Зокрема, М.М. Добкін, посилаючись на наукові роботи голови Центральної Ради М. Грушевського, зауважує, що в Українській Народній Республіці ставка була зроблена саме на місцеве самоврядування, а про адміністративне управління не вказано взагалі. І саме в цьому, на його думку, полягала помилка Центральної Ради, яка так і не змогла обстояти і зміцнити належною владною вертикаллю незалежність Української Народної Республіки. Така позиція науковців, на нашу думку, має лише тимчасову політичну доцільність саме для того часу української державності, що потребувала власної регіональної адміністративно-управлінської основи.

### Висновки

Загалом можна стверджувати, що формування самоврядування українського села в ХІ–ХХ ст. на різних землях сучасної української державності мало величезний досвід для підтвердження суспільно-політичних перетворень, що відбуваються сьогодні в Україні. На основі викладених історичних витоків викристалізовується український варіант саме європейського концепту децентралізації, процес якої вже проходить у країні. Адже, маючи можливість спостерігати, як історичний вплив центральної політики сприяє розвитку сільської чи селищної територій в різних регіонах одного проміжку часу, переконуємось і в непохитності теоретичних основ формування самоврядування українського села минулих століть; переконуємось і в тому, що чим більше адміністративно-господарськими та самоврядними повноваженнями наділене українське село, тим краще розвивається територія як для його мешканців, так і для держави в цілому.

### Список використаних джерел:

1. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 84–87.
2. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Камінська Наталя Василівна – К.: Київський університет туризму, економіки і права, 2010. – С. 7–12.
3. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Панейко Юрій Луквич. – Мюнхен, 1963. – С. 130–135.
4. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) / Козюра І.В., Лебединська О.Ю. – Ужгород: Українська академія державного управління при Президентові України Патент, 2003. – С. 15–50.
5. Місцеве самоврядування: Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / Погорілко В.Ф., Батанов О.В.; редкол.: Шемшученко [та ін.]. – Київ, 2001. – Т. 3. – 731 с.
6. Пресняков А.Е. Княжое право Древней Руси / Пресняков А.Е. – Москва, 1991. – 135 с.
7. Кравченко В.В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції / В.В. Кравченко. – Київ, 1994. – С. 9–10.
8. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / Ігор Грицяк // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 1996. – № 1. – С. 58.
9. Оніщук М.В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М.В. Оніщук, В.М. Кампо. – Київ, 1998. – С. 8.
10. Грицяк І.А. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. А. Грицяк // Вісник української академії державного управління. – 1996. – № 1. – С. 61.
11. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні: становлення та еволюція «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» від 19/02/1861 (извлечения) / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород: «ПАТЕНТ», 2003. – С. 44–46.
12. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні: становлення та еволюція «Положение об губернских и уездных земских учреждениях» від 01/01/1864 (извлечения) / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород: «ПАТЕНТ», 2003. – С. 46–48.
13. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні: становлення та еволюція «Городовое Положение» від 16/06/1870 (Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗ)) / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород: «ПАТЕНТ», 2003. – С. 48–49.
14. Конституционный закон об общих правах граждан королевств и земель, представленных в рейхсрате 1867 [Електронний ресурс] // Хрестоматія з історії держави і права України: матеріали з навчального предмету «Історія держави і права». – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/972/17/>
15. Кульчицький В.С. Крайова конституція для Галичини 1850 року: її структура та основні положення: теорія держави і права [Електронний ресурс] / В.С. Кульчицький. – Режим доступу: <http://lawyer.org.ua>
16. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування / М.М. Добкін. – Харків: «Золота миля», 2012. – С. 13–20.

*В статье исследована историческая составляющая формирования сельских органов местного самоуправления на территориях украинской государственности XI-XX ст. Рассмотрены общие вопросы осуществления полномочий органами местного самоуправления сельских территорий в процессе формирования и развития государственного строительства.*

**Ключевые слова:** самоуправление, сельское местное самоуправление, сельское товарищество, старостинская администрация, магдебургское право, территориальная громада.

*The article explores historical component of the rural local government on the Ukrainian statehood territories in XI-XX century. The article considers implementation of the powers by local authorities of rural areas in the process of formation and state-building development.*

**Key words:** government, rural local government, rural community, willage head administration, Magdeburg law, territorial community.

