

УДК 316

С.М. Опратнийкандидат наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ**

У статті висвітлено історичний розвиток та сучасний стан місцевого управління і самоврядування в Україні та її регіонах. Виявлено основні тенденції його вдосконалення.

Ключові слова: племінне самоврядування, місцеве самоврядування, виконавча влада, сільська влада, міська влада, регіональна влада.

I. Вступ

У період входження України до складу СРСР на її території здійснення реального муніципального управління було неможливим, оскільки воно за умов “демократичного централізму” не мало економічної бази розвитку і було ідеологічно й політично недоцільним.

Остаточно за радянських часів місто втратило самоврядування наприкінці 20-х рр. ХХ ст. [9].

Названо такі базові принципи радянського міста: містом керує центральна влада та її представники на місцях; основними одиницями міста є виборчі колективи; міські конфлікти і боротьба ідеологічних інтересів жорстко придушувалися державним апаратом; легітимними були тільки інтереси керівної партії та держави під гаслом: “Інтереси партії – інтереси народу”; інструментом управління слугували адміністративні норми.

Задекларована влада рад народних депутатів фактично зводила до єдиної системи органів державного управління із жорстким підпорядкуванням у напрямі “від низу до верху”. На адміністративно-територіальному рівні формувалася рада народних депутатів. За Конституцією СРСР депутати до рад обиралися на основі рівного прямого таємного голосування. Але насправді ради всіх рівнів формувалися на основі голосування за принципом “вибори одного з одного”. Таким чином ще до виборів був відомий склад майбутньої ради.

Система рад будувалася за принципом “матрьошки”, тобто рада нижчого рівня була підзвітною і підконтрольною раді вищого рівня. В умовах безроздільного домінування, державної власності та відсутності самих понять про місцевий бюджет, місцеві фінанси ради народних депутатів фактично були позбавлені управлінської ініціативи. Це

був елемент бутафорської демократії, який завжди голосував “за”.

У період, коли Україна як радянська республіка перебувала у складі СРСР, навіть сам термін “місцеве самоврядування” було вилучено з ужитку. Однак історично місцеве самоврядування тією чи іншою формою існувало завжди. Це повинно бути враховано на сучасному етапі розвитку нашої держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити історичний розвиток, сучасний стан та тенденції вдосконалення місцевого управління і самоврядування в Україні та її регіонах.

III. Результати

Історичним першоджерелом місцевого самоврядування є племінне самоврядування в додержавний період.

Видатного значення в історії людства набуло античне суспільство, його культура. Перші античні поселення з'явилися на північному узбережжі Чорного моря 2500 років тому. Встановлення тісних зв'язків із місцевим населенням зумовило виникнення важливих особливостей у політичному, економічному та культурному розвитку античних міст-держав цієї території.

Освоєння греками Причорномор'я відбувалося поступово. Античні міста і поселення були сконцентровані в районі Боспору Кімерійського (Керченський півострів) з великими містами Пантікапей (Керч) і Кафа (Феодосія); у районі Західного Криму – з основним центром Херсонесом.

Формою політичної організації міст-держав була, як правило, республіка. Засновані на нових землях міста-держави на перших етапах свого існування мали політичну організацію, подібну до організації грецьких міст тієї доби, демократію. Ці держави складалися з міста – економічного, політичного, культурного центру і хори – сільськогосподарського передмістя. Подібну структуру зокрема мав Херсонес Таврійський, заснований у 422–421 рр. до н.е. Цим містом-державою управляли знатні й замо-

жні громадяни. Один із написів називає їх "природними громадянами". Верховними органами були народні збори і рада, які вирішували найважливіші питання. Члени ради називалися ейсимнентами (розсудливими). Херсонес відрізнявся від інших античних міст наявністю в ньому посадової особи, яка називалася базилевсом (царем). Виконавчу владу здійснювали різні колегії: номофілаки – "стражі закону", які контролювали виконання законів і постанов; симнамони – виконували обов'язки глашатаїв і слідували за висіканням відповідних текстів на кам'яних плитах [7].

На початку існування Боспорської держави всі міста, що входили до неї, зберігали місцеве самоврядування і певну самостійність, особливо у вирішенні внутрішніх справ. Але в міру зміцнення й територіального розростання Боспорської держави зростала і зміцнювалася влада Боспорських царів. Вони були верховними володарями й розпорядниками земель, міст, поселень і наділяли ними своє оточення; нагороджували іноземних купців привілеями; в їх управлінні перебували збройні сили, а також судові органи. Полісні форми правління – народні збори, рада були різко обмежені в своїх правах.

У X ст. почало формуватися князівське законодавство давньоруської держави – Київської Русі. Ще княгиня Ольга, встановивши норми і пункти збору данини, посилила функції нагляду. Вона також прийняла закон, який оберігав життя княжих дружинників. Статути князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого зробили важливі нововведення у фінансове, сімейне та кримінальне право. Боротьба з прибічниками старих традицій, що не бажали підкорятися новим звичаям, їх суворе покарання стали змістом наглядових повноважень великого князя. Велике значення у формуванні правової системи мало прийняття зводу великокняжих законів, що отримав назву "Руська правда".

За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) склалися та розвивалися на основі звичаєвого права. Основними формами місцевого самоврядування за часів Київської Русі були віче (міське, територіальне) та збори (сходи) верві – жителів кількох сіл або населених пунктів [2].

Віче – це збори дорослого вільного населення міст і навколишніх територій. Для вічової організації було характерним більш-менш чітке розмежування повноважень між князем та вільним населенням. Зокрема, до відання князя належали судочинство, адміністративне управління, податкова політика. Віче віддали питаннями миру та війни, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних і судових органів [3].

Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська громада – верв, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадянами, феодалами, державною владою [8].

Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності [6].

Руська правда зберігала свою чинність протягом кількох століть і набагато пережила Давньоруську державу, в якій вона виникла. Її норми мали значний вплив на Литовські статuti, російське Соборне Уложення 1649 р. та інші пам'ятки права України, Росії, Білорусі, Литви й деяких інших країн.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, отримали подальший розвиток у формі вйтівства. У цей час виникає досить складна система відносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадянами, яка була обумовлена статусом міста.

У великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостівська адміністрація (міський орган державної влади), очолювана старостою, який призначався державною владою. Вйтів обирали на міських вічах, що у документах отримали назви: "громада", "копа", "купа". Звідси право міської громади збиратися на віча отримали назву копного права.

Юрисдикції місцевого самоврядування у формі вйтівства набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені міські віча [3].

У містах, що перебували в приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що починає поширюватися на українські міста з середини XIV ст.

Магдебурзьке право – важливе джерело права на українських землях, так зване феодалне державне право, згідно з яким міста звільнялися від управління і суду феодалів. Являє собою сукупність норм XIII ст. німецького м. Магдебург, прийнятих із часом й іншими містами Німеччини, Чехії, Литви, України, Білорусі.

Магдебурзьке право розширювало права міщан та інших верств міського населення щодо здійснення самоврядування на засадах виборності відповідних органів. Цей досвід поширювався на інші європейські краї-

ни, зокрема на Польщу й Литву. Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартії (статутів) західноєвропейських міст [4].

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 р., у 1356 р. його отримав Львів, а в 1374 р. – Кам'янець-Подільський. Київ набув Магдебурзьке право в 1494 р.

В історії відомий один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста – скасування в 1589 р. Магдебурзької грамоти, наданої Білій Церкві в 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було: скасування звичаєвих норм; виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воевод, намісників тощо); запровадження власного органу місцевого самоврядування – магістрату, який складався із двох колегій – ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було зумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII–XVIII ст.). Полки і сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями та користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Виникнення Запорізької Січі пов'язане з посиленням гніту польських і литовських феодалів, які, освоюючи землі Київщини, Переяславщини, Канівщини, підкоряли собі місцеве населення [1].

На Січі формувалася своєрідний суспільно-політичний і адміністративний устрій.

Важливим інструментом військово-адміністративної влади була правова система, яка діяла в контексті різних правових джерел: "Руської Правди", Литовських статутів, актів королівської влади, канонічного та Магдебурзького права.

На Запорізькій Січі діяло звичаєве козацьке право, яке являло собою сукупність правових звичаїв, що утвердилися у сфері козацьких суспільних відносин.

Таким чином, в Україні склався специфічний суспільний лад з виразними ознаками демократії. Політика Запорізької Січі була підпорядкована захисту інтересів українського народу від іноземних поневолювачів. Польські урядовці не спромоглися ліквідувати козацьке самоуправління, його особливу юрисдикцію, незалежне військо. Правотворчість українського козацтва було узаконено "Організацією війська Запорізького реєстрового", прийнятого Варшавським сеймом 1638 р. Січ підтримувала регулярні політичні зв'язки з багатьма державами.

Після підписання у 1654 р. договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації попередніх форм місцевого самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. – Магістерські та ратушні суди замінюються судами "по учреждению в губерниях" та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. "жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской империи" були утворені нові станові органи місцевого самоврядування – міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено. Офіційно Магдебурзьке право було скасовано в 1831 р. (у Києві – указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.).

Отже, XIX – початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Можна виділити основні такі події, які визначили конфігурацію і зміст місцевого самоврядування:

- 1838 р. – запроваджується станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільського товариства, що в 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільська громада мала свою корпоративну власність, у тому числі й землю. Найважливіші питання у сільському товаристві вирішував сільський схід, поточні справи – обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар;
- 1864 р. відбулася земська реформа Олександра II (упровадження самоврядування на регіональному рівні). На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – губернські земські вибори. Вони обиралися за куріальною системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці та власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібно було організоване місцеве самоврядування і в повітах;
- 1870 р. – реформа міського самоуправління. Створюються представницькі органи міського самоврядування – міські думи, які обираються міським населенням за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, яка обирається міською думою.

За часів Української Народної Республіки здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Уже в II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошується про необхідність “вжити заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях”. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. Конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). Стаття 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: “Різноманітні місцеві справи впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ тим Радам і Управам призначених, а різноманітні спори в цих справах вирішує Суд Української Народної Республіки”. Проте ці конституційні положення не були реалізовані [5].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Відсутність на той час в Україні належного правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду в нового місцевого керівництва часто призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які не рідко виходили за межі їх природної компетенції та входили у суперечність з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної й обласної), так і з державними інтересами.

Прийняття 7 грудня 1990 р. Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правових основ для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Оскільки Закон мав відповідати положенням Конституції 1978 р., у ньому була зроблена спроба поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття “місцеве самоврядування”, а з іншого – органи самоврядування належать до категорії державних органів. Незважаючи на юридичні неузгодженості із загальноприйнятими демократичними нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” 7 грудня 1990 р. можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в

Україні. Адже саме в цьому Законі було повернуто до вжитку термін “місцеве самоврядування”, визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, зокрема: самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної та фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації.

Отже, основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990–1992 рр., проте не одержали в цей час свого конституційного закріплення.

Конституція України від 28 червня 1996 р. закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила в загальних рисах повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 р., є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Чи не найвагомим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, що, власне, і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Такий розподіл знаменує собою початок етапу встановлення нових відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями і надає нового імпульсу процесу реформування всієї структури влади в Україні.

Оскільки за радянських часів інститут місцевого самоврядування був фактично зруйнований, формування системи муніципального управління, відповідної до демократичного і світського статусу України, стало однією з важливих проблем державного будівництва.

Законодавцві необхідно було визначитися зі змістом, компетенцією, повноваженнями, процедурою формування органів місцевого самоврядування, механізмом їх взаємодії із громадянами, територіальними громадами, державними органами влади тощо.

Світова практика формування інституту місцевого самоврядування не дає однозначної відповіді на ці питання. Країни світу практикують різні системи організації влади на місцях. По-перше, вони відрізняються ступенем наявності та межами компетенції виборних і державних виконавчих органів.

По-друге, у різних країнах успішно функціонують різні процедури формування місцевих органів влади, держави по-різному підходять до визначення меж їх компетенції та відповідальності.

За базову модель в Україні від початку була взята континентальна модель форму-

вання місцевої влади. Проте процес формування системи місцевого самоврядування був складним і неоднозначним [5].

З обранням Президента України в 2004 р. у системі виконавчих органів з'явилася (і незабаром зникла) посада віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної реформи. В українському уряді зразка 2006 р. є посада віце-прем'єр-міністра з регіональної політики, до компетенції якого зокрема належать питання місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Процес законодавчого визначення місця органів регіонального управління і місцевого самоврядування в системі державного управління триває далі. Основною ідеєю проекту адміністративно-територіальної реформи, винесеної на широке обговорення суспільством, є не тільки географічні зміни в адміністративно-територіальному устрої України.

Зміна адміністративно-територіального устрою, зміна конфігурації органів місцевого самоврядування призведе до зміни функцій і компетенції місцевих органів влади в сфері фінансів і власності. Саме цей факт є причиною неприйняття реформи одними суб'єктами державного управління і наполегливим прагненням інших втілити її. У рамках цього протистояння відбувається зокрема дискусія про посаду обласного голови, доцільності інституту місцевих державних адміністрацій на районному рівні, системи місцевого самоврядування в містах Київ і Севастополь тощо.

Список використаної літератури

1. Андрущенко В.Л. Запорізька Січ як український феномен / В.Л. Андрущенко,

В.М. Федоров. – К.: Заповіт, 1998. – 173 с.

2. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – С. 11–28.

3. Гурбик О.А. Вікові традиції й самоуправління міст середньовічної України / О.А. Гурбик // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне: КНЕУ, 2001. – С. 13–20.

4. Ковальський М.П. Привілеї ("листи") на магдебурзьке право містам України в книгах Руської (Волинської) метрики 16–17 ст. / М.П. Ковальський // Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування (історія і сучасність): тези міжнародної науково-практичної конференції. – Рівне, 1993. – 235 с.

5. Круш П.В. Муніципальне управління: навчальний посібник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 19–20.

6. Музиченко П. Історія держави і права: навчальний посібник / П. Музиченко. – К.: Знання, 2000. – 253 с.

7. Орленко В.І. Історія держави і права України. З найдавніших часів до початку ХХ ст.: навч. посіб. / В.І. Орленко. – К.: КНЕУ, 2001. – Ч. 1. – 300 с.

8. Салій І.М. Українські міста: питання власності і муніципального управління / І.М. Салій. – К., 2003. – С. 9–103, 183–207, 265–293.

9. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2003. – С. 9–73.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2013.

Опрятный С.Н. Правовое обеспечение становления и развития системы местного самоуправления в Украине в исторической ретроспективе

В статье раскрывается историческое развитие и современное состояние местного управления и самоуправления в Украине и ее регионах. Выявлены основные тенденции его совершенствования.

Ключевые слова: племенное самоуправление, местное самоуправление, исполнительная власть, сельская власть, городская власть, региональная власть.

Opriatnyi S. Legal provision of the formation and development of local government in Ukraine in historical perspective in Ukraine in historical retrospective

В статье рассматриваются историческое развитие и современное состояние местного управления и самоуправления в Украине и ее регионах. Выявлены основные тенденции его совершенствования.

Key words: tribal self-government, local government, the executive, the village government, city government, the regional authorities.