

Володимир Тупіцин

## ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Здійснено науково-теоретичний аналіз історичних передумов організації інституцій місцевого самоврядування в Україні IX-XIX ст., охарактеризовано процес отримання Магдебурзького права українськими містами.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, Магдебурзьке право, інституція місцевого самоврядування, міське самоврядування.*

Постановка проблеми

Достатньо багато взірців (як гарних, так і не негативних) організації системи місцевого самоврядування може дати власний історичний досвід України. Місцеве самоврядування має давні традиції як у українського народу, так і взагалі на території сучасної України. Тому дослідження історичного досвіду місцевого самоврядування дозволяє з'ясувати визначальні засади цього явища, значущість яких не поступається теоретичним основам. Тільки ретельне дослідження історії розвитку державного устрою України дозволить зробити висновки про традиції організації системи органів влади та врахувати досвід державобудівництва українського народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання розвитку й генезису місцевого самоврядування розглядаються в роботах: В. Бабаєва, М. Баймуратова, О. Батанова, С. Болдирєва, І. Дробота, В. Куйбиди, Ю. Куца, О. Лазор, В. Мамонової, Ю. Молодожон, В. Погорілка, М. Пухтинського, С. Саханенка та ін. Проте науковці недостатньо уваги приділяють витокам місцевого самоврядування на теренах сучасної української держави, передумовам організації інституцій місцевого самоврядування в Україні, історичні аспекти яких розглядаються в даній статті.

Мета

Метою даної статті є аналіз та узагальнення генезису передумов організації інституцій місцевого самоврядування в Україні.

Цілі статті (постановка завдання) – висвітлити істотні передумови організації інституцій місцевого самоврядування в Україні IX-XIX ст., простежити генезис надання Магдебурзького права українським містам.

Виклад основного матеріалу

Сучасний стан історичної науки не дозволяє детально проаналізувати перші державні утворення східних слов'ян. Для даної роботи інтерес представляє тільки територіальна організація влади цих протодержав. На підставі існуючих історичних знань можна визначити наступне. Вся східнослов'янська державність до норманського завоювання в XI ст. втілювалася виключно в системі органів місцевого самоврядування (інших органів публічної влади не існувало взагалі).

У донорманський період східнослов'янські племена фактично були невеликими об'єднаннями людей, кожен з яких тією чи іншою мірою міг взяти участь в управлінні цією спільнотою. Провідними інституціями в цій системі були загальні збори всіх членів громади та окремі посадовці, які обиралися на цих зборах (військові вожді, жерці та ін.). Провідну роль серед цих посадовців відігравав військовий ватажок, а за зборами закріпилася назва «віче». Ці органи публічної влади (віче та поса-

довці) відбувалися та перебували в головному місті племінного об'єднання. На сьогодні не збереглося жодного свідчення про те, як функціонували ці органи публічної влади. Єдине, що можна з певністю стверджувати: вищу владу в цій системі інституцій місцевого самоврядування мали саме вічі.

Після варязького завоювання в IX ст. ситуація сильно змінилася: київські князі швидко почали впорядковувати державу на свій розсуд під свої потреби. За відносно короткий час відсутня раніше центральна влада перебрала на себе всі функції публічного управління, в результаті чого місцеве самоврядування занепало. Вся територія Київської Русі відтепер керувалася з єдиного центру, без зважання на потреби місцевого населення. Органи місцевого самоврядування скоротили своє функціонування настільки, що на сьогодні не збереглося жодного свідчення про їх діяльність в цей час.

У XI ст. князівська влада значно послабилася, що спричинило до відновлення активної діяльності органів місцевого самоврядування. В 1097 р. Русь розпалася на конфедерацію князівств, в зв'язку із чим провідна роль віча в системі публічної влади відновилася. Віче відновилося у формі неперіодичних нарад всього небайдужого населення провідних міст, які були центрами численних князівств.

Віче не складалося з обраних представників – воно завжди мало стихійний характер, оскільки на ньому завжди збиралися люди, які з якихось причин перебували неподалік від місця його проведення. Найчастіше ця народна маса збиралася сама – на заклик поводитирів (часом, цілком випадкових). Але інколи віче скликав сам князь для повідомлення якоїсь важливої звістки або для набуття підтримки серед народних мас. Віче скликалося дзвонами або сурмами, зазвичай – на центральній торговій площі міста. Головував на такому зібранні ініціатор його скликання (зазвичай, князь, тисяцький або єпископ). Віче вирішувало досить широкий спектр питань: обирало нового князя, укладало з ним угоду («ряд»), схвалювало рішення князя (особливо, про військовий похід), висловлювало рекомендації щодо управління чи суду тощо. Впорядкованого голосування не було – учасники висловлювали свою позицію криком, перемагала «найгучніша» позиція.

Найчастіше на вічі мали провід визначні бояри та міщани, які використовували це народне зібрання для своїх потреб. В деяких регіонах (наприклад, в Новгороді) віче перетворилося на потужний орган влади з досить впорядкованим та чітким способом організації діяльності. Але на землях сучасної України віче не набуло такого значення – це був нерегулярний захід в умовах надзвичайної ситуації, коли авторитет князя занепадав, а боярська рада також не була спроможна утримати лідерство [3, с. 94].

Таким чином, в Давній Русі не існувало окремого постійнодіючого органу місцевого самоврядування. Його функції виконувало стихійне, несистемне, нерегулярне зібрання членів місцевих громад – віче. Така ситуація мала свої витoki в ще більш давнішій організації публічної влади, що існувала ще у додержавні часи. Монархічний характер тогочасної державності та звичаєвість правової системи не дозволили чітко визначитися функціям та обсягам повноважень цих організаційних форм місцевого самоврядування. Проте саме такий спосіб організації самоврядування дозволив йому організаційно оформитися та органічно вкластися до системи органів публічної влади в державі.

У Галицько-Волинській державі (1199–1340 рр.) на українських землях з'явилася західноєвропейська пра-

ва система місцевого самоврядування – «німецьке» (саксонське) право, більш відоме на сьогодні як Магдебурзьке право, що являло собою систему правових норм, покладених в основу першої історичної форми місцевого самоврядування у феодальній Європі за часи Середньовіччя [1, с. 159]. Дане право надавало право місту на самоврядування, власний суд, право земельної власності та звільнення від більшої частини феодальних повинностей [4, с. 375].

Ця правова система передбачала надання міській громаді вигляду міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебург. Першим українським містом, яке отримало Магдебурзьке право, став Сянок, якому це право було дароване останнім галицьким князем Юрієм-Болеславом в 1339 р. Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського поширення Магдебурзького права значно прискорилося: 1356 р. – Магдебурзьке право отримав Львів; 1374 р. – Кам'янець-Подільський; 1432 р. – Луцьк; 1442 р. – Снятин; 1444 р. – Житомир; 1494 р. – Київ (вдруге – в 1498 р.); 1498 р. – Дубно; 1518 р. – Ковель; 1542 р. – Уторопи; 1547 р. – Берестечко; 1564 р. – Брацлав; 1584 р. – Корсунь; 1585 р. – Переяслав; 1600 р. – Канів; 1640 р. – Вінниця [2, с. 16].

Магдебурзьке право надавалося місту литовським князем або польським королем і оформлялося так званими магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст. За формою та текстами оригінальних заголовків в науковій історичній літературі виділяють дві групи таких грамот: з вказівкою про надання місту Магдебурзького права та без такої вказівки. Крім того, відома група грамот-«конформацій» (підтверджень) Магдебурзького права і один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста – скасування в 1589 р. Магдебурзької грамоти, наданої Білій Церкві в 1588 р.

Литовські та польські монархи активно видавали грамоти на запровадження в містах України Магдебурзького права, оскільки це було засобом колонізації нових захоплених земель. Надання місту цього права означало скасування звичаєвих правових норм, ліквідацію влади, управління і суду над громадянами з боку місцевих феодалів, попередніх намісників, воєвод та всіх інших адміністраторів великих князів в містах.

Головним моментом Магдебурзького права як системи міського самоврядування було обрання міщанами колегіального представницького органу влади – ради з повноваженнями терміном на один рік. Обрані члени такої ради звалися «радями» («райцями»), обов'язковою вимогою до них була їх «осілість» та володіння певним майном. Радці обирали поміж себе голову – «бурмістра» (іноді, не одного, а двох). Така рада на чолі з бурмістром здійснювала загальне керівництво містом і всіма поточними господарськими справами міської громади. Крім ради, Магдебурзьке право передбачало обрання «Лави» – спеціального судового органу на чолі з «війтом». Число лавників коливалося від 3 до 12, вони обиралися на все життя і приймали присягу. Якщо хтось із лавників помирав, то склад лави поповнювався її членами самостійно. Війт, як правило, призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. З усіх міст України, що мали Магдебурзьке право, тільки жителі Києва самостійно обирали війта. Війт затверджував членів ради з числа кандидатур, представлених йому громадою міста. Він же затверджував бурмістрів, які керували радою по черзі. На відміну від країн Західної Європи, інституція війта на українських землях феодалізувалася. Війти були

великими власниками і нерідко передавали свою посаду нащадкам. Деякі багаті міста викупали права війта, і тоді вони переходили до міської громади.

Рада на чолі з бурмістром і лава на чолі з війтом отримали єдину назву «Магістрат». Міста, які мали Магдебурзьке право, в той час називалися магістратськими, а ті, що не мали цього права, називалися «ратушними». Повноваження між радою, бурмістром, лавою і війтом були достатньо чітко розмежовані. Разом з Магдебурзьким правом міста отримували і ряд майнових повноважень. Зокрема, вони володіли нерухомістю, землею, запроваджували податки, справляли мито тощо [2, с. 17-18].

Влада магістрату не охоплювала все населення і всю територію міста. Магістрату не підпорядковувалися шляхтичі та магнати (які мали своє станове самоврядування), релігійно-національні меншини (євреї, вірмени та ін.), іноземці (в деяких великих містах вони мали свій магістрат), а також жителі, що мешкали на земельних ділянках на території міста, котрі були власністю магнатів чи шляхти (ці ділянки мали назву «юрідики»). Такі юрідики існували у всіх великих і малих великокнязівських (державних) містах. На юрідиках проживали залежні від власника селяни, які виконували повинності на його користь («посполиті»), та позацехові ремісники, котрі знаходилися під протекцією феодала («партачі»).

Окрім того, всі ці правові норми стосувалися виключно міського управління та розповсюджувалося виключно на католиків. Тільки в Києві Магдебурзьке право розповсюджувалося ще й на православних, оскільки це місто отримало таке самоврядування в якості компенсації за позбавлення статусу центру удільного князівства. Тобто, в XIV-XVII ст. на українських землях остаточно ствердилася західноєвропейська правова система міського самоврядування – Магдебурзьке право. На відміну від попереднього періоду, ця організаційна форма самоврядування вже була постійною, мала чітку структурну основу та чітко визначені й розподілені функції.

У XVI ст. на українських землях набула потужності нова державотворча сила українського народу — козацтво. Вона зорганізувалася у Запорізьку Січ, яка мала свою власну організацію системи управління. Військове товариство здійснювало самоуправління, що фактично робило Запорізьку Січ певним автономним утворенням в складі Речі Посполитої. Після утворення в XVII ст. української козацької республіки Січ зберегла свій автономний статус. Це дозволяє вважати органи управління Запорізької Січі своєрідними органами місцевого самоврядування, що робить цей досвід корисним для даного дослідження.

Оскільки на Січі всі були формально рівними та рівноправними, тут відродилися стародавні традиції організації управління, за яких участь в прийнятті рішень брали всі члени цього бойового товариства. Цим фактично було відроджено традиції вічової демократії.

Найвищим органом управління на Запорізькій Січі було загальне зібрання всіх козаків. Як і за часів Давньої Русі, не існувало жодних формальних обмежень щодо процедур організації та проведення цього зібрання. Єдиною передбаченою звичаєм процедурою було закріплення виняткового повноваження на скликання такого загального зібрання всіх козаків за спеціальним посадовцем – військовим довбишем.

Козацька рада вирішувала тільки найважливіші питання: виступ у військовий похід (фактично, оголошення війни), участь у несамостійних військових діях (укладання військового союзу) тощо. До числа цих рішень відносилося й обрання всіх посадовців.

Такий набір посад був спрямований, перш за все, на організацію та забезпечення повсякденного життя (під час воєнних дій вона частково трансформувалася). Територія, підконтрольна запорожцям, поділялася на окремі адміністративно-територіальні одиниці – «паланки». В цих паланках існувала своя адміністрація – «паланкова старшина» (полковник, писар, осавул, підписар, підосавул та хорунжий). Така система управління дозволяла Запорізькій Січі не тільки успішно здійснювати військові операції, але й більше двохсот років створювати та підтримувати порівняно комфортні умови проживання.

У XVII ст. постала нова держава – утворилася українська козацька республіка, офіційна назва якої була «Військо Запорозьке». Запорізькі козаки звільнили від польської адміністрації величезні території, де заводили свої порядки. На захоплених козаками територіях створювалися нові адміністративно-територіальні одиниці – полки, які поділялися на сотні. Навіть на рівні окремих населених пунктів виникала козацька організація – козаки одного села об'єднувалися у курінь. В кожній з цих новостворених територіальних одиниць існувала система управління, аналогічна Запорізькій Січі.

У 1827 р. міністр юстиції Російської Імперії князь Долгорукий запропонував відродити Магдебурзьке право в новій формі. Але після вивчення цього питання відомий державний діяч Росії граф М.М. Сперанський запропонував офіційно скасувати Магдебурзьке право. Відповідний указ царя про це було прийнято в 1831 р., а указом від 21 грудня 1834 року Магдебурзьке право було скасоване і в Києві.

У 1864 р. була проведена Земська реформа: в губерніях та повітах були створені представницькі виборні органи влади – «земства». Земства склалися з губернських та повітових «земських зборів» та їх виконавчих органів – губернських та повітових «земських управ». У виборах до земств брало участь усе населення, що володіло землею [3].

Після Земської реформи склалася найдемократичніша форма організації місцевого самоврядування за всю попередню історію України. Навіть козацько-полкова система не була такою демократичною, бо тоді влада народу була узурпована козацтвом на чолі з гетьманом. Органи місцевого самоврядування (земства) були представницькими стосовно всіх станів. Вибори до них відбувалися за спеціальними куріями – угрупованнями виборців залежно від їх майнового стану. Наявність у земств виконавчих органів (управ) і детальна регламентація розподілу повноважень між ними та органами державної влади дозволили сформуватися доволі ефективній системі місцевого самоврядування.

Таким чином, в другій половині XVIII-XIX ст. внаслідок проведених уніфікації та централізації Україна в складі Російської імперії втратила залишки державності та демократичності місцевого самоврядування. І хоча в кінці XVIII ст. завдяки існуванню деяких виборних інституцій в місцевому самоврядуванні збереглися деякі елементи демократії, вони були ліквідовані вже на початку XIX ст. Тільки Земська реформа 1864 р. в певних межах відновила місцеве самоврядування, внаслідок чого склалася доволі дієва система управління територією.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Досить цікавим у подальшому науковому дослідженні окресленого напрямку є регіональні особливості становлення місцевого самоврядування в Україні, їх порівняльний аналіз як на теренах Української держави, так і з закордонним досвідом.

1. Глухачов Є.Ф. Магдебурзьке право // Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 159–161.

2. Кравченко В. Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1994. – С. 8–16.

3. Крип'якевич І. П. Історія України / І. П. Крип'якевич. – Львів : Світ, 1990. – 519 с.

4. Марчук Р. П. Магдебурзьке право // Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 374.