DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.15

УДК: 342.9

Баско А. В.,*аспірант Дніпровського національного університету імені
Олеса Гончара*

ІСТОРИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ УМОВИ ВИНИКНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РАННІХ ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню історичних процесів становлення та розвитку місцевого самоврядування на ранніх етапах формування української державності. Автор виділяє дев'ять основних періодів становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: додержавний період від часу виникнення племінних союзів до утворення Київської Русі (до IX ст.); ранньофеодальний період (IX ст. – XIV ст.); період середньовічної європеїзації (XIV ст. – XVII ст.); період козацької державності (XVII ст. – XVIII ст.); період імперської централізації (XVIII ст. – початок XX ст.); період відновлення української державності (1917–1920 рр.); період радянської централізації (1920–1991 рр.); початковий період розбудови незалежної Української держави (1991–2014 рр.); сучасний період розбудови незалежної Української держави (з 2014 р.). У статті обґрунтовано тезу про те, що ключові аспекти сучасного розуміння сутності та правової природи місцевого самоврядування були сформовані ще на ранніх етапах становлення української державності. Зокрема, давньоруське походження має визначення місцевої громади як первісного носія місцевого самоврядування, тоді як уявлення про систему органів місцевого самоврядування та їхню організаційну, правову та фінансову самостійність походять від середньовічного магдебурзького права. Період козацької державності заклав підвалини непорушності принципу демократизму у діяльності органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що виникнення місцевого самоврядування є загальнолюдським явищем, і самоврядні структури місцевого управління притаманні практично усім без винятку народам і державам, однак конкретні форми реалізації місцевого самоврядування мають національну специфіку, сформовану в результаті багатовікового історичного розвитку. В історії становлення та розвитку українського місцевого самоврядування доречно виділити дев'ять основних періодів, починаючи з додержавного періоду виникнення племінних союзів і закінчуючи сучасним періодом розбудови незалежної Української держави, що характеризується активною децентралізацією державної влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, періодизація місцевого самоврядування, самоврядування Київської Русі, європеїзація місцевого самоврядування, магдебурзьке право, самоврядування козацької держави.*

Актуальність теми. Місцеве самоврядування являє собою складне соціальне явище, що знаходиться на перетині політичної, правової, економічної та духовно-культурної систем і втілює багатовіковий досвід історичного розвитку певного народу. Історичні здобутки національного державотворення є підмурком сучасного конституціоналізму, а також

ЮРИДИЧНА НАУКА № 3(105)/2020

складником правової та управлінської культури. Українська історія має чимало прикладів вдалих спроб побудови ефективної системи місцевого самоврядування, так само, як і невдалих, які призводили як до руйнування самоврядних інститутів, так і до втрати державності. Уявлення про давні форми місцевого самоврядування містяться в глибинах правової та політичної суспільної свідомості, однак в умовах кризових ситуацій виходять на поверхню, стаючи своєрідним дороговказом, що впливає на визначення цілей подальшого розвитку держави та права, форм та методів реалізації державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням та проблемам історії адміністративно-правового розвитку вітчизняного місцевого самоврядування приділялася доволі значна увага багатьох науковців та державних діячів. Зокрема, М.С. Грушевський, І.Й. Бойко, О.Б. Вовк, Т.Д. Гошко, І. Грицяк, О.Г. Дарнопих, Р.Є. Делімарський, Ю.В. Делія, Б.В. Калиновський, Н.В. Камінська, Ю.М. Кириченко, Т. Котенко, В.С. Пустовой, К.І. Ровинська, П.М. Сас, Г.В. Чапала та ін. досліджували різноманітні аспекти історії зародження та розвитку місцевого самоврядування в Україні, однак ряд питань залишилися неузгодженими. У першу чергу, це стосується підходів до періодизації історії місцевого самоврядування, а також впливу її ранніх періодів на сучасні процеси державотворення.

Саме тому, основним завданням цього дослідження є визначення основних періодів історії становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні та розкриття особливостей організації адміністративно-правового становлення місцевого самоврядування на ранніх етапах формування української державності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут місцевого самоврядування не є продуктом сучасної політичної чи правової системи і своїми витоками сягає середньовічних часів, однак на різних етапах свого розвитку він втілював різні, нерідко діаметрально протилежні, принципи та моделі функціонування. У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці немає єдиного підходу до періодизації історії розвитку місцевого самоврядування, що зумовлюється, з одного боку, різноманітністю історичних умов, в яких місцеве самоврядування зароджувалося та розвивалося у тій чи іншій країні, а з іншого – методологічним плюралізмом щодо розуміння природи місцевого самоврядування та закономірностей його розвитку.

Переважає більшість науковців схиляються до думки, що історичні витоки місцевого самоврядування знаходяться ще на додержавній стадії формування людських спільнот. Як зазначає Г.В. Чапала, природна необхідність інтеграції індивіда до соціальної структури первісного суспільства зумовила виникнення механізму саморегуляції общини на основі мононом, які мали природно-обов'язковий характер [23, с. 41]. Саме первісно-общинні інструменти соціальної саморегуляції є найдавнішими витоками більш пізніх форм місцевого самоврядування, однак, необхідно розуміти, що в процесі еволюції суспільства, держави та права ці форми розвивалися не поступально, найчастіше перебуваючи у жорсткій протидії з централізованою державною владою. Уся подальша історія розвитку державного управління та місцевого самоврядування якраз і полягала у

перманентній протидії централізованого державного управління та децентралізованого місцевого самоврядування, а також у пошуках найбільш стійкого та ефективного балансу між ними. Виходячи з цього, періодизація історії розвитку інституту місцевого самоврядування має враховувати не лише хронологічні рамки державотворчих процесів, а й домінуючі тенденції взаємодії місцевого самоврядування та державної – централізації чи децентралізації.

Представлені у вітчизняній юридичній науці підходи до періодизації історії місцевого самоврядування в цілому корелюють з основними етапами розвитку української державності. Так, В.С. Пустовой, розглядаючи історичні засади централізації та децентралізації державної влади в новітній історії України, виходить з позиції, що історичними витоками сучасної української моделі місцевого самоврядування є місцеве самоврядування доби визвольних змагань 1918–1920 рр. (Українська Народна Республіка, гетьманат Скоропадського, Директорія) та місцеве самоврядування радянського періоду (1920–1991 рр.) [19, с. 434–435]. Очевидно, що менш віддалені періоди формування української державності сильніше впливають на її сучасний стан, однак, навряд чи можна ігнорувати і більш давній історичний досвід розбудови місцевого самоврядування на українських землях. Тому варто погодитися з думкою К.І. Бриля, що мають бути досліджені і більш ранні періоди історичного розвитку влади на місцях [2, с. 40].

І. Грицяк виділяє чотири основні періоди розвитку місцевого самоврядування в Україні: 1) зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід та суверенна громада (від утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини XIV ст.); 2) або період європеїзації, який характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (з середини XIV ст. і до першої половини XIX ст.); 3) період русифікації вітчизняного місцевого самоврядування на українських землях в складі Російської Імперії (з кінця XVII ст. і до початку XX ст.); 4) період спроб українізації місцевого самоврядування (від 20-ті рр. XX ст. і до теперішнього часу) [5, с. 58–59]. Загалом не заперечуючи проти такого підходу, варто все ж зауважити, що надмірне укрупнення періодів розвитку місцевого самоврядування в українській історії призводить до об'єднання в одному періоді різномірних історичних пластів, в рамках яких природа місцевого самоврядування істотно розрізнялася. Зокрема, період європеїзації місцевого самоврядування має охоплювати і механізми магдебурзького права, і самоврядні структури Запорізької Січі та Гетьманщини, що навряд чи доречно.

Ю. В. Делія пропонує виділяти вісім періодів розвитку місцевого самоврядування в Україні: 1) додержавний, що мав місце в умовах переходу від первіснообщинного ладу до зародження перших продержавних об'єднань у слов'ян; 2) від утворення Київської Русі і до середини XIV ст.; 3) період європеїзації (від середини XIV ст. до першої половини XVII ст.), для якого властивим було поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування; 4) період козацької держави та Гетьманщини (від середини XVII ст. до другої половини XVIII ст.);

5) імперський період (з XVII ст. до початку XX ст.), що супроводжувався русифікацією українського місцевого самоврядування на українських землях, що перебували під владою Росії, та європеїзацією на землях під владою Австро-Угорщини; 6) самоврядування доби відродження української державності (національна революція – 1917–1920 рр.); 7) радянський період (1920–1991 рр.); 8) період розбудови незалежної Української держави (з 1991 р.) [10, с. 13]. На нашу думку, така періодизація історії розвитку вітчизняного місцевого самоврядування є більш повною, однак вимагає деякого уточнення у зв'язку з тим, що розбудова системи місцевого самоврядування в незалежній Україні також здійснювалася неодноразово. Етап 1991–2014 р., з одного боку, охарактеризувався активною розбудовою законодавчої бази місцевого самоврядування, а з іншого – відсутністю чіткого концептуального розуміння ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади, постійною протидією органів місцевого самоврядування та органів державної влади, а також значною інерцією радянських методів діяльності. І лише починаючи з 2014 р. в якості головного орієнтира реформування системи публічного управління було визначено децентралізацію державної влади, що істотно впливає і на функціонування місцевого самоврядування. У цьому плані привертає увагу ідея К. І. Бриля, який в історії незалежної України виділяє два окремих періоди децентралізації – з 1991 р. по 2014 р. та після 2014 р. [2, с. 41]. Оскільки питання децентралізації державної влади та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані між собою, вважаємо за доцільне подібний підхід застосовувати і до періодизації розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку, періодизація розвитку місцевого самоврядування в Україні має враховувати основні історичні етапи вітчизняного державотворення та відображати домінуючі на цих етапах тенденції формування та діяльності місцевого самоврядування. Виходячи з цього та ґрунтуючись на наведених вище підходах, вважаємо доцільним виділити такі основні становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: 1) додержавний період від часу виникнення племінних союзів до утворення Київської Русі (до IX ст.); 2) ранньофеодальний період (IX ст. – XIV ст.); 3) період середньовічної європеїзації (XIV ст. – XVII ст.); 4) період козацької державності (XVII ст. – XVIII ст.); 5) період імперської централізації (XVIII ст. – початок XX ст.); 6) період відновлення української державності (1917–1920 рр.); 7) період радянської централізації (1920 – 1991 р.); 8) початковий період розбудови незалежної Української держави (1991 – 2014 рр.); 9) сучасний період розбудови незалежної Української держави (з 2014 р.).

Перший період, що тривав від найдавніших часів до утворення Київської Русі у IX ст., охарактеризувався зародженням найбільш ранніх, архаїчних моделей організації суспільного управління, на основі якого згодом виникатимуть інститути публічної влади, що стануть основою як місцевого самоврядування, так і державної влади. Безумовно, сам процес формування таких найдавніших моделей управління надзвичайно розтягнутий у часі, однак, аналіз послідовності розвитку первісного суспільства дозволяє відносно точно припустити, коли саме вони могли утворитися. Як зазначає Г.В. Чапала, перші зародки плюралістичного устрою

суспільства на етапі його первісного розвитку проявляються через наявність декількох співіснуючих груп інтересів – кровно-сімейних та територіальних [23, с. 41]. Проте, ці дві групи інтересів могли вступити у взаємодію між собою не раніше етапу об'єднання племен у племінні союзи, коли на кровно-сімейні інтереси племені нашарувалися територіальні інтереси союзу племен. Тому справедливо припустити, що перші форми місцевого самоврядування виникають саме під час утворення міжплемінних союзів як спосіб узгодження централізованих інтересів союзу та місцевих (децентралізованих) інтересів племен.

Виникнення примітивних самоврядних структур мало загальноцивілізаційний характер і відбувалося практично в усіх культурах, але завжди мало місцевого специфіку, зумовлену особливостями світогляду, способів ведення господарства, рівня військового розвитку тощо. Тут можна згадати і хетські родові збори [12, с. 14], і давньо-шумерські військові збори [11, с. 163], і збори вільних общинників давньо-китайських племен [22, с. 434–435]. У різних народів та у різних місцевостях такі збори мали відмінний характер – проводилися або періодично, або за потребою, присвячувалися релігійним святом чи торговельним ярмаркам, охоплювали лише військових або усіх общинників, допускали або забороняли участь жінок тощо. У той же час, практично усім подібним общинним чи племінним зборам були притаманні риси консенсусності та визнання саме зборів носієм вищої колективної волі племені [23, с. 42]. Наведене дозволяє зробити закономірний висновок про те, що зародження місцевого самоврядування як явища має загальнолюдський характер, а його конкретні форми реалізації – етнічний чи національний.

Необхідно зауважити, що місцеві самоврядні органи, утворені на додержавній стадії, як правило, зберігаються і після виникнення держав, взаємодіючи, а часто і протидіючи з новоутвореними органами державної влади. Свого часу М. С. Грушевський, досліджуючи еволюцію руського віче, вказував, що для Руської держави (Київської Русі) віче було і одночасно і старим, і новим явищем, оскільки походило з більш давніх, додержаних моделей управління у слов'ян, але з часу утворення держави набуло нового значення [7, с. 209].

Другий період становлення місцевого самоврядування в Україні (IX ст. – XIV ст.) ознаменувався процесами інтеграції давніх самоврядних структур до системи державного управління ранньофеодальних держав – спочатку Київської Русі, а пізніше – Галицько-Волинського князівства і Великого Князівства Литовського. За часів Київської Русі давні самоврядні структури збереглися, але змінили своє значення, ставши елементом єдиного механізму державної влади, що був представлений княжою владою, боярською радою (думою), зборами громадян (віче) та сільською громадою (верв) [13, с. 33]. На нашу думку, в умовах ранньофеодальної Русі відбулася докорінна зміна природи самоврядування, оскільки стародавня община поступово перетворюється із кровноспорідненої та політично нейтральної структури на громаду, яка є суб'єктом публічно-владних відносин і політичною одиницею. Основу правового статусу такої громади складало звичаєве право [6, с. 54], що давало їм певну правову автономію від княжої та

боярської влади, які в більшості випадків не могли скасувати чи просто проігнорувати стародавні звичаї. Необхідно зауважити, що і тогочасна державна князівська влада не була однорідною, через родинні чвари правлячих династій про єдиний центр політичної влади у Києві навряд чи доречно говорити, і фактично по вертикалі існувало як мінімум три центри влади – влада київського князя, влада удільного князя та влада громади, що реалізувалася через віче; і в залежності від поточних політичних обставин вплив віче міг здійснюватися як з метою підтримки київського князя, що сприяло централізації державної влади, але запобігало сепаратизму, так і з метою підтримки удільного князя, що навпаки, призводило до децентралізації влади. Але і в першому, і в другому випадку віче набиало політичної ваги, що послаблювало можливості тиску на нього з боку як київського, так і удільного князя. Нерідко політична влада віче перевищувала владу навіть київських князів. Так, у 1068 р. віче вимагало від київського князя Ізяслава Ярославовича надати ополченню зброю і коней для боротьби проти половців, а отримавши від князя відмову – вигнали його з Києва. Більше того, у 40-х роках XII ст. жоден князь не міг посісти на київський престол без згоди громади [17, с. 104].

В силу ряду політичних та економічних обставин, а також під тиском монгольського нашестя політичний та культурний центр Русі у XIII ст. переміщується з Києва до Галицько-Волинського князівства. Будучи фактичним спадкоємцем, Галицько-Волинське князівство зберегло основні елементи державного устрою Русі, в т. ч. і щодо самоврядних структур місцевих громад, хоча в діяльності останніх і відбуваються певні зміни. Справа в тому, що на відміну від попереднього часу, коли громада руських міст складалася переважно з місцевого населення, і самоврядний устрій визначався місцевими звичаями, для Галицько-Волинського князівства було характерне поступове та істотне збільшення кількості іноземців [13, с. 34]. Іноземні поселенці активно брали участь у здійсненні самоврядування, додаючи до руського звичаєвого права власні звичаї польського, угорського, німецького чи іудейського походження. Ця тенденція зберігалася та поступово посилювалася за часів Великого Князівства Литовського, при чому через його різноманітний етнічний склад самоврядування місцевих громади набуло ще більшої політичної ваги. Як бачимо, саме в цей час до базових етнічних (руських) форм місцевого самоврядування починають додаватися іноземні елементи, закладаючи основу його подальшого зближення із загальноєвропейськими моделями.

Третій період історії розвитку вітчизняного місцевого самоврядування (XIV ст. – XVII ст.) – період середньовічної європеїзації – охарактеризувався інтенсивним запозиченням західноєвропейських моделей та принципів середньовічного самоврядування та поступовим витісненням з нього руських традицій. Істотною ознакою цього періоду стало запровадження на теренах українських земель Магдебурзького права – найбільш поширеної у середньовічній Європі моделі права міського самоврядування. Уперше в Європі правова та адміністративна автономія міста була започаткована у 1188 р., коли архієпископ саксонського міста Магдебурга надав йому самоврядні привілеї [14, с. 139]. Середньовічне європейське міське право,

засноване на німецькому праві, не мало єдиної системи, у різних містах та країнах воно мало різний зміст та форми, однак завжди в його основі лежало надання місту його власником (королем, феодалом чи єпископом) права самостійно вирішувати місцеві питання. На українських землях, так само, як і в Польщі, Білорусі, Чехії чи Угорщині, найбільшого поширення набуло саме магдебурзьке право. Як зазначає П.М. Сас, в його основі лежало три головних принципи: скасування раніше діючого звичаєвого (руського, литовського) права; скасування влади і суду над міщанами з боку феодалських власників міст чи їхніх намісників; встановлення самоврядування рад, що обиралися громадянами [21, с. 174]. Щоправда, за князівським судом зберігалось право апеляційного перегляду рішень магістратських судів [8, с. 104], однак в цілому це істотно не впливало на правову автономію самоврядного міста. Основний час запровадження магдебурзького права в українських містах припадає на перебування українських земель під владою Речі Посполитої, тому для наших міст притаманні такі форми рецепції магдебурзького права, які мали місце і в польських містах. Єдине місто, яке отримало магдебурзьке право ще в руські часи – Сянок, котрому привілеї магдебурзького права були надані галицьким князем Юрієм II Болеславом [9, с. 21], решті міст самоврядування надавалося вже від польської влади. Так, магдебурзьке право отримали Львів (1356 р.), Теревовля (1389 р.), Самбір (1390 р.), Кременець (1438 р.), Коропець (1453 р.), Київ (1494 р.), Бучач (1515 р.), Чортків (1522 р.), Тернопіль (1548 р.), Гусятин (1559 р.), Копичинці (1564 р.) та інші [1, с. 11; 17, с. 105].

Специфічною рисою ранніх етапів застосування магдебурзького права в рамках Речі Посполитої є його переважно колоністський характер, що полягав у первісному наданні самоврядних прав у польських, литовських та руських містах винятково німецьким колоністам [16, с. 147]. Надання самоврядних повноважень виключно іноземцям часто викликало утиски місцевого населення і призводило до соціальних конфліктів [20, с. 262], проте пізніше самоврядуванням стали наділятися не лише іноземні колоністи, а й уся громада міст.

Головною відмінністю самоврядного устрою міст за магдебурзьким правом від влади віче в руську добу стало те, що носієм фактичної влади в самоврядних містах замість зборів громадян стали виборні органи, тобто результатом середньовічної європеїзації самоврядування в українських містах став перехід владних повноважень від безпосередньо громади до її органів. За управлінською структурою міста з магдебурзьким правом можна поділити на дві групи – з магістратською та ратушною управою [15, с. 363]. За магістратської форми громадянами міста обиралися магістратська рада, що була головним органом міського управління і очолювалася бургомістром (бурмістром), а також лава – міський суд. За ратушної форми громадянами обирався єдиний орган – ратуша, що очолювалася війтом і здійснювала як управлінські, так і судові повноваження.

Обсяг самоврядних повноважень міст визначався індивідуально у кожному конкретному випадку, однак в цілому можна виділити два типи міст за цією ознакою – міста з повним та неповним магдебурзьким правом [16, с. 147]. Міста з повним магдебурзьким правом (Львів, Київ,

Кам'янець) дійсно мали широкі автономні повноваження [8, с. 106], тоді як у містах з неповним магдебурзьким правом самоврядна влада тією чи іншою мірою була обмежена на користь королівської, княжої чи єпископської влади. Одним із найбільш поширених обмежень самоврядування у містах з неповним магдебурзьким правом є призначення бургомістра чи вйта власником міста, а не обрання його громадою.

Запровадження в українських містах магдебурзького права сприяло розвитку ремісного виробництва та збільшенню міського населення. Крім того, королівська влада нерідко використовувала міське самоврядування як політичну протизвагу владі місцевих феодалів [24, с. 121], тобто вже середньовічний досвід показує, що ефективна організація місцевого самоврядування може не лише сприяти соціально-економічному розвитку, а й слугувати засобом попередження місцевого сепаратизму. Однак, починаючи з XVI ст. на українських землях, так само як і в інших європейських країнах, розпочинаються процеси олігархізації міського самоврядування [4, с. 160], що призводить до втрати ним демократичності, авторитету у населення, і зрештою – політичної ваги. Ця втрата місцевим самоврядуванням внутрішньої єдності, у поєднанні з посиленням абсолютистської імперської влади призведе майже до повного зникнення місцевого самоврядування у наступні періоди.

Наступний період становлення місцевого самоврядування в Україні (XVII ст. – XVIII ст.) нерозривно пов'язаний зі спробами розбудови державності на основі козацького устрою. Деякі автори стверджують, що саме з Запорізькою Січчю слід пов'язувати початок формування українського муніципалізму [18, с. 8]. Дійсно, устрій Запорізької Січі ґрунтувався на демократичних засадах, вищим органом влади була козацька рада, яка щорічно збиралася для обрання січової старшини – коша, кошового отамана, суддю, писаря та осавула. Однак, розглядати січову організацію в якості моделі місцевого самоврядування не зовсім коректно, оскільки Запорізька січ впродовж практично всього свого існування мала чітку тенденцію до незалежного існування, не вступаючи у відносини поділу влади чи розмежування владних повноважень з центральною (державною) владою – спочатку Речі Посполитої, а пізніше і Російської імперії. Тому устрій демократичний Запорізької Січі слід вважати скоріше фундаментом майбутньої української незалежності, ніж способом організації місцевого управління. Тим не менше, діяльність Запорізької Січі істотно вплинула на історичні процеси місцевого самоврядування в Україні, відродивши втрачене в умовах магдебурзької моделі міського самоврядування розуміння того, що носієм самоврядування повинна виступати саме громада, а утворенні нею органи мають похідний характер.

Як зазначає Б. В. Калиновський, демократичні засади Запорізької Січі знайшли продовження в організації гетьманської держави XVII–XVIII ст., в якій уже спостерігаються елементи самоврядування, зумовлені полково-сотенним устроєм, за якого полки та стоні як військові формування були одночасно і адміністративно-територіальними одиницями та користувалися військово-адміністративним самоврядуванням [13, с. 35]. Ідеї розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення і в Конституції Пилипа

Орлика 1710 р., в якій спеціально зазначалося про гарантування українським містам магдебурзького права та збереження існуючих самоврядних структур [3, с. 164]. На наш погляд, в контексті розвитку ідей місцевого самоврядування в Україні важливим здобутком Конституції Пилипа Орлика є поєднання визнання громади як носія влади та самоврядування, що походить ще з руської доби, із забезпеченням діяльності самоврядних органів європейського зразка, породжених магдебурзьким правом.

Враховуючи викладене, можна зробити такі висновки. Виникнення місцевого самоврядування є загальнолюдським явищем, і самоврядні структури місцевого управління притаманні практично усім без винятку народам і державам, однак конкретні форми реалізації місцевого самоврядування мають національну специфіку, сформовану в результаті багатовікового історичного розвитку. В історії становлення та розвитку українського місцевого самоврядування доречно виділити дев'ять основних періодів, починаючи з додержавного періоду виникнення племінних союзів і закінчуючи сучасний періодом розбудови незалежної Української держави, що характеризується активною децентралізацією державної влади. Підвалини сучасного розуміння природи місцевого самоврядування були закладені на ранніх етапах зародження української державності. Зокрема, з часів Київської Русі походить розуміння громади як первинного носія місцевого самоврядування та активного учасника політичної системи та системи публічного управління, уявлення про організаційну, фінансову та правову самостійність органів місцевого самоврядування походить від магдебурзького права середньовічної Європи, а ідея про неприпустимість порушення принципу демократизму в діяльності місцевого самоврядування – від часів козацької державності. Тому подальші пошуки найбільш ефективної моделі організації місцевого самоврядування в Україні мають спиратися на багатовіковий історичний досвід національного державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко І. Й. Застосування магдебурзького права у Галичині в складі польського королівства (1349–1569 рр.). *Ученые записки Таврическогонациональногоуниверситетаим. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 21 (60). № 2. 2008. С. 11–19.
2. Бриль К. І. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації державної влади в Україні: дис. ... д-ра. юрид. наук. Київ, 2017. 413 с.
3. Вовк О. Б. Конституція Пилипа Орлика: оригінал та його історія. *Архіви України*. 2010. № 3-4. С. 145–166.
4. Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002. 255 с.
5. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58–64.
6. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 1996. № 1. С. 53–67.

7. Грушевський М.С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. / Редкол.: П.С. Сохань (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1991. Т. 1: До початку XI віка. 648 с.
8. Дарнопих О. Г. Магдебурзьке право як елемент становлення місцевого самоврядування в українських містах. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 35. С. 102-107.
9. Делімарський Р. Є. Магдебурзьке право у Києві. Київ: Соборна Україна, 1996. 143 с.
10. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 230 с.
11. Дьяконов И. М. Общественный и государственный строй Древнего Двуречья. Шумер. Москва: Изд-во вост. лит., 1959. 300 с.
12. Иванов В. В. Происхождение и история хеттского термина «panku» – «собрание». *Вестник древней истории*. 1958. № 1. С. 13–15.
13. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2004.
14. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с.
15. Кириченко Ю. М. Поширення магдебурзького права та його особливості в містах України. *Форум права*. 2011. № 4. С. 361–366. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_4_59.
16. Котенко Т. Особливості поширення магдебурзького права у слов'янських народів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2007. № 74–76. С. 146–149.
17. Котенко Т. Становлення та розвиток місцевого самоврядування м. Києва (IX–XIX ст.ст.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2007. № 74–76. С. 103–107.
18. Оніщук М. Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні Київ: Освіта і культура, 1998. 56 с.
19. Пустовой В. С. Історія централізації та децентралізації Української держави: правові аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 433–440.
20. Ровинська К. І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2. С. 257–263. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_2_38.
21. Сас П. М. Феодальные города Украины в конце XV – 60-х годах XVI в. Киев: Наук. думка, 1989. 232 с.
22. Хрестоматия по истории Древнего Востока. / Под ред. акад. В.В. Струве и Д.Г. Редера. Москва: Изд-во. вост. лит., 1963. 544 с.
23. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 214 с.
24. Чапала Г. В. Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізми здійснення влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. № 11. С. 117–127.

A. Basko

HISTORICAL AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONDITIONS OF THE OCCURRENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EARLY STAGES OF FORMATION OF THE UKRAINIAN STATEHOOD

The article is devoted to the study of historical processes of formation and development of local self-government in the early stages of formation of Ukrainian statehood. The author singles out nine main periods of formation and development of local self-government in Ukraine: the pre-state period from the time of the emergence of tribal unions to the formation of Kievan Rus (up to the ninth century); early feudal period (IX century – XIV century); the period of medieval Europeanization (XIV century – XVII century); the period of Cossack statehood (XVII century – XVIII centuries); period of imperial centralization (XVIII century – early XX century); the period of restoration of Ukrainian statehood (1917–1920); the period of Soviet centralization (1920–1991); the initial period of building an independent Ukrainian state (1991–2014); the modern period of development of the independent Ukrainian state (since 2014). The article substantiates the thesis that the key aspects of modern understanding of the essence and legal nature of local self-government were formed in the early stages of Ukrainian statehood. In particular, the ancient Russian origin has the definition of the local community as the original bearer of local self-government, while the idea of the system of local self-government and their organizational, legal and financial independence comes from the medieval Magdeburg law. The period of Cossack statehood laid the foundations for the inviolability of the principle of democracy in the activities of local governments. It is concluded that the emergence of local self-government is a universal phenomenon, and self-governing structures of local government are inherent in almost all peoples and nations, but specific forms of local self-government have national specifics, formed as a result of centuries of historical development. In the history of formation and development of Ukrainian local self-government it is appropriate to distinguish nine main periods, starting from the pre-state period of tribal alliances and ending with the modern period of building an independent Ukrainian state, characterized by active decentralization of state power.

Keywords: local self-government, periodization of local self-government, self-government of Kievan Rus, Europeanization of local self-government, Magdeburg law, self-government of the Cossack state.