

З ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНИХ МОДЕЛЕЙ САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ

Самоврядування в Україні має глибокі витоки. Воно сягає общинного самоуправління в часи Київської Русі. У його основу покладено територіальну та виробничу ознаки (сільська, міська общини, громади ремісників, купців). Самоврядування на Русі розвивалося на основі звичаєвого права і знаходило свій вияв у віче. Існував розподіл повноважень між вічем і обраними на ньому органами й посадовими особами. Віче обирало посадових осіб і вирішувало виробничі справи, відало питаннями війни, миру, судочинства та ін. Адміністративним управлінням та судочинством займався війт. Громада визначала методи господарювання, податки, розміри платежів та ін. Суб'єктами міського самоврядування була міська громада, а сільського – сільська. Вона розпоряджалася землею, представляла інтереси у відносинах з іншими громадами.

Усе це свідчить про давні самоврядні традиції нашого народу, починаючи з утворення віча, органу який не був державно-правовою інституцією, оскільки діяв не постійно. Коли князівська влада слабшала, її функції виконували самоврядні організації. Громадські елементи впливали на державну організацію через різні форми самоврядування. Тому сила звичаєвого права часто брала верх над силою писаного права, і центральна влада була слабкою перед ним. Про це свідчить і система самоврядних судів.

У роки польсько-литовської доби місцеве самоврядування на наших землях виразилось у формі війтівства. Взаємини між центральною владою та містами й громадами стали ускладнюватись. У великокнязівських містах поряд з органами місцевого самоврядування функціонувала старостинська адміністрація. Війтів обирали на міських вічах. У містах, що перебували в приватній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник чи урядник.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування мало введення Магдебурзького права. Воно надавалося Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлялося відповідними грамотами. Основою для надання магдебурзького права було скасування звичаєвих норм, виведення міст із-під юрисдикції місцевої адміністрації та запровадження в них магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган). До них обиралися від трьох до шести осіб – райці. Це були, як правило, люди, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, з доброю славою, законнароджені, які охороняють справедливість, такі, які не мали жадібності та злості, не лихварі та не двоєжонці [1, с. 31]. Раду очолював бургомістр із числа радців (по черзі, терміном в один квартал). Лавники обиралися довічно й складами присягу. Очолював колегію війт, який обирався жителями міста й затверджувався Королем Польським.

У містах із неповним магдебурзьким правом війт призначався Королем Польським.

З XVI ст. Магдебурзьке право поширилося на західних і східних землях України й проіснувало до XIX ст. Українські дослідники (В. Антонович, Б. Кістяковський) основну увагу звертали на проблему варіації в українських землях офіційно встановлених цим правом меж самоврядування. Ці межі піддавалися корекції залежно від місцевих умов. Там, де було запроваджено це

право, тиск центральної влади був дещо слабшим ніж в інших державних утвореннях. Це пояснюється прикордонним розташуванням міст і виконанням ними захисної функції. У зв'язку з цим деякі з них звільнялися від певних повинностей. Зацікавленою в цьому була й Річ Посполита, яка прагнула залучити на свій бік населення міст. Оскільки самоврядування для українців було, так би мовити, природженим, центральний уряд мав іти на поступки в регламентації настанов Магдебурзького права й дещо послабляти перед силою місцевих самоврядних традицій тиск своєї влади. Під час аналізу форм місцевого самоврядування проявляється ще одна самоврядна тенденція, а саме її духовна єдність, що замінила організаційну структуру, якої український народ не сприймав і намагався позбутися. Саме завдяки цьому "братський дух" набрав всенародного характеру. З замкнених осередків вони швидко набрали загальнонаціонального характеру. Із органу захисту православної церкви вони виступили й проти її централістичної організаційної структури. З них відділялися самоврядні церковні осередки, що виходили за рамки церковної організації. На їх виникнення впливали не лише реформація, але й менталітет українського народу. Щодо військової, козацької організації, то вона теж була сформована "знизу" з різних соціальних верств, виходячи з особистих якостей кожного. Це були здебільшого люди, які тікали від поневолення та деспотизму. Виникнення козацтва було свідченням сильних потенцій українців, які зуміли досягти свободи й самовизначення в умовах бездержавного, залежного існування й створити самоврядну військову організацію, яка протягом довгого часу виконувала державні функції. Це було відображенням заповітних устремлінь українського народу, хранителем його суспільно-політичних ідеалів.

Знаходячись усередині іноземної держави, козаки завжди вважали її настанови чужими й прагнули не поступатися своїми свободами. З іншого боку, вони підпорядковували свої особисті інтереси інтересам общинним, громадським. За часів існування козацької держави місцеве самоврядування набуло нових форм, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII-XVIII ст.). Полки були одночасно військовими та адміністративними одиницями, тому й користувалися самоврядуванням.

Відсутність в українців можливостей жити державним життям спричиняла до відтворення звичаєвого права, яке було компенсацією за відсутність державно-правових інститутів, сформувала в ньому самобутні риси народної правосвідомості. Про трансформацію магдебурзького права в Україні в бік звичаєвого свідчить те, що самоврядні міста уживались із більш сильною козацькою організацією навіть у складі Росії. Звичаєве право зримо постає і в аналізі братств (релігійно-національні організації православного міщанства XVI ст.). Поряд із просвітницькими функціями братства виконували ще й політичні, які відіграли роль у боротьбі з національним та релігійним гнітом. Якщо звичаєве право в умовах магдебурзького періоду лише здійснювало вплив на магістратське судочинство, то братства сприяли розвитку й утвердженню його новоутворених судів, авторитет яких був вищим від авторитету офіційних, оскільки судочинство здійснювала сама громада.

Як видно з аналізу форм місцевого самоврядування, у ролі стійкої самоврядної потенції української ментальності постає народна правосвідомість, яка була породжена системою звичаєвого права й утверджувала право на свободу, власність, працю та вільне ведення господарства. Народна правосвідомість розвивалась в усіх формах місцевого самоврядування й на різних рівнях життя, а тому й глибоко вкорінилася в характері українців. Під впливом соціальних стресів, які постійно супроводжували український народ, національна

психіка виробляла й інші психологічні, соціальні та правові норми регуляції суспільного життя й утримувала їх у собі.

Після підписання договору між Україною та Московською державою (1654 р.) відбувається поступова ліквідація українських форм місцевого самоврядування й запроваджується система управління, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування. У 1764 р ліквідується гетьманство, потім – магістратські й ратушні суди та полково-сотенний устрій. Функції органів місцевого самоврядування стали виконувати міські думи. Міське управління поділилося на загальноміське та станове. Загальноміськими органами стали: міський голова, міська дума та розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган). Для вирішення справ міських станів були створені різні управи (міщанська, купецька, ремісницька).

У ХІХ ст. були сформовані загальноімперські форми місцевого самоврядування. Спочатку виникло станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільських товариств. Сільське товариство збігалось із сільською громадою. Найважливіші питання вирішував сільський сход, поточні – сільський голова та писар.

Після земської реформи (1864 р.) в Україні було запроваджено регіональне самоуправління на загальноімперських засадах. До системи земських установ належали: земські виборчі з'їзди, що обирали земських гласних, та земські збори й земські управи. У губерніях формувалися представницькі органи (губернські земські збори), які обиралися трьома куріями (повітові поміщики й промисловці, міські купці та власники нерухомості й селяни). Губернські земські збори обирали й земську управу на чолі з головою, яка вирішувала поточні справи. Контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібним чином функціонувало місцеве самоврядування і в повітах.

З 1870 р. почалася реформа місцевого самоврядування, яка передбачала заміну станових органів управління всестановими органами. Цю систему управління становили міські виборчі збори, міська дума (розпорядчий орган) та управа (виконавчий орган).

До міської думи входили міський голова, гласні, голови повітової земської права та представники духовного відомства. Повноваження міської думи в основному зводилися до утримання належного порядку та чистоти міської території. Усі члени управи обиралися думою, компетенції якої витікали з компетенції міської думи. Міський голова одночасно виконував функції голови думи та голови управи.

У період існування УНР теж була здійснена спроба реформувати місцеве самоврядування. У ІІІ Універсалі зазначено про необхідність ужити заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування. За Конституцією УНР політичний лад України мав ґрунтуватися на основі принципу децентралізації. Цим самим регіонам надавалися широкі права та організаційна самостійність. Центральні органи мали лише координувати, спрямовувати й контролювати їх діяльність. Спори в цих справах мав вирішувати суд УНР 1. У 1920 р після повалення Директорії та встановлення Радянської влади органи місцевого самоврядування були ліквідовані й встановлена централізована система управління, яку волею партійних органів виконували Ради.

Загалом варто підкреслити, що місцеві Ради були в системі державних органів. Їхня робота будувалася на основі принципу "демократичного централізму", який начебто допускав самостійність та ініціативу місцевих органів влади. У житті це виглядало дещо по-іншому, оскільки цей принцип передбачає обов'язків рішень вищестоящих Рад та їх виконкомів для нижчих, а тому діяльність місцевих Рад виходила з пріоритету загальнодержавних інтересів без урахування своїх місцевих.

Із викладеного вище видно, що основною тенденцією українського народу на місцевому рівні управління була самоврядність, а не державний владний централізм.

Література:

1. Горбатенко В. Місцеве самоврядування: політологічний аналіз концепцій минулого і сучасність. – К., 1995. – 265 с.
2. Іващенко О., Поліщук Ю. Житомирщина: шляхами історії. – Житомир: Полісся, 1997. – 126 с.
3. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність, перспективи розвитку. – К., 2000. – 205 с.
4. Міщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К.: Освіта і культура, 1998. – 58 с.
5. Бобик В. Психологія демократизму (Українська ментальність) // Політичні читання. – 1992. – № 3. – С. 12 – 24 с.
6. Пухтинський М. Конституційно-правові нариси становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1. – С. 42 – 54.