

О. В. Роговенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Місцеве самоврядування відображає як історичну спадщину, так і особливості культурного, духовного та ментального розвитку суспільства. Еволюція місцевого самоврядування сягає часів первіснообщинного ладу і до сьогодні не втрачає актуальності.

Дослідження питання муніципальної правотворчості пов'язане із необхідністю здійснення історико-правового «зрізу», аналізу основних історичних подій та періодів становлення нашого народу та звернення до досвіду інших країн, що вплинули на становлення та розвиток цього питання в нашій державі. Досліджуючи питання, автор запропонував нову періодизацію еволюції місцевого самоврядування з позиції головних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні.

Вивчаючи проблему, автор запропонував нову періодизацію еволюції місцевого самоврядування з позиції основних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні. Отже, періодизація може виглядати приблизно так:

– XI – XVII століття – «період зародження та становлення муніципальної правотворчості (домодерний період)», що розпочався з виникненням держави, Київської Русі східнослов'янських громад, самоорганізації та функціонування територіальних сусідніх громад, а пізніше – сільських громад, які функціонували на основі виробничих та територіальних особливостей. Влада між князем і віче була розділена. Основними документами, що визначали принципи організації та діяльності громадського самоврядування, були устава князя Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича». Вступ із середини XIV століття Магдебурзького права передбачав поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, запроваджував чіткі правові стандарти в діяльності місцевих органів влади; інтеграцію міст України до європейського права; становлення та розвиток розвиненого громадянського суспільства. Середина XVI століття – перша половина XVI століття – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовської хартії 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

– XVII – XX століття – період «занепаду муніципального законотворчості», знищення козацького самоврядування, невдалі спроби сформувавши муніципальну правотворчість у самоврядуванні Земства тощо.

– 90-ті роки XX століття – період «відродження муніципальної законотворчості», проголошення незалежності України, курсу на реформування місцевого самоврядування, поступового впровадження принципу субсидіарності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна правотворчість, держава, еволюція, історія.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування відображає як історичну спадщину, так і особливості культурного, духовного та ментального розвитку суспільства. Еволюція місцевого самоврядування сягає часів первіснообщинного ладу і до сьогодні не втрачає актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед фахівців, які зробили вагомий внесок у наукове осмислення цього питання, слід перелічити таких, як Р. Бедрій, В.П. Грбову, І.В. Козюру, В.В. Кравченка, Ю.О. Куца, М.В. Пітцика, В.І. Борденюка, Н.В. Камінську, В.С. Куйбіду, Ю.В. Делію, В.М. Кампо та багатьох інших.

Дослідження питання муніципальної правотворчості пов'язане із необхідністю здійснення історико-правового «зрізу», аналізу основних історичних подій та періодів становлення нашого народу та звернення до досвіду інших країн, що вплинули на становлення та розвиток цього питання в нашій державі.

Метою статті є дослідити становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні та світі.

Виклад основного матеріалу. Елементи муніципальної правотворчості відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі. Вищим органом міського управління того часу були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш як за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося. Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою органи, що виконують визначені завдання і функції [1, с. 55]. Фактично першими першоджерелами муніципальної правотворчості були рішення різних зборів, («сходів», «віче» тощо), а пізніше – представницьких органів, що вирішували життєво важливі питання локальних груп населення, об'єднаних спільною метою та інтересами, на основі правових звичаїв.

Основними джерелами права Київської Русі, що можуть слугувати прикладом правотворчості того часу, були: княжі договори (договори князів між собою, договори князів із народом, княжі устава, грамоти, уроки); церковне законодавство (устава князів Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича»). Особливістю цих джерел був їх прямиий зв'язок із звичаєвим правом, продуктом творчості різних племен та народів, заснованих на місцевих традиціях та культурі. У цей унікальний період з'явилися важливі правові акти Київської Русі, які заклали основу зако-

нодавчої бази давньоруської держави, стали важливим надбанням правової думки України, вплинули на формування самобутності нашого народу.

Специфічною особливістю української історії, що прямо та опосередковано вплинула на хід формування державності та національної правової системи, стала постійна зацікавленість сусідніх держав у розширенні свого впливу на українську територію. Уже починаючи з середини XIV століття українські землі починають поступово входити до Польської та Литовської держав. Синтез середньовічної Європи, що успадкувала античну спадщину, здійснила рецепцію римського права, відчинила двері багатьом університетам і заклала ґрунт для співіснування римлян і варварів на основі християнських цінностей, схоластичних пошуків у намаганні примирити між собою віру (релігію) та розум (науку), призвів до появи такого правового регулювання суспільних відносин, де поєднувались локальні інтереси, феодалні привілеї, римські традиції, християнський світ та міський патриціат.

Як зазначає Н.В. Камінська, «зі становим і політичним відокремленням городян від інших класів феодалного суспільства пов'язане перетворення середньовічного міста в особливе державне утворення – феодалну міську республіку. Закономірно, що таких державо-подібних форм набули міста в тих країнах, де найбільшого розвитку досяг сам міський уклад життя, а саме – в Італії, Німеччині, Франції, Іспанії. Внутрішнє міське управління у країнах Західної Європи, пов'язаних із державними традиціями Римської імперії, на початку середніх віків, традиційно відтворювало основні інститути античного Риму. У містах існували дорадчі ради (з місцевої аристократії, привілейованих громадян, міського патриціату) і консули, що були наділені виконавчою владою й обиралися іноді довічно» [1, с. 56].

Сучасна правотворчість до певної міри завдячує важливим досягненням середньовіччя, а саме появі перших монастирських, парафіяльних та кафедральних шкіл. У школах учні вивчали «сім вільних мистецтв». Це була система предметів, яка складалась із двох рівнів. Перший початковий рівень називався тривіум та передбачав освоєння граматики, риторики та діалектики. На заняттях із граматики учні вивчали латину, опановуючи діалектику, вчилися мислити, будувати докази й вести

диспути. На заняттях із риторики привчалися чітко й виразно говорити, а також вести діловодство, писати твори, листи тощо [2]. На наше глибоке переконання, освіта у школах та університетах створила передумови для формування локальних свобод та привілеїв, а також вплинула на виникнення та розвиток унікального правового явища – магдебурзького права.

Його суть полягала в тому, що міське населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [3, с. 58–61]. Як зазначає Н.В. Камінська, «прагматизм і універсальність магдебурзького права та духовна спорідненість українців із європейською культурою об'єктивно зумовили його поширення в Україні в усіх сферах суспільного життя. Його проникнення в управління місцевими справами відбувалося паралельно зі збереженням і розвитком старого українського звичаєвого права. Однак польські та німецькі впливи зростали на цих землях і в XV ст. домінували у Великому Князівстві Литовському. Про це свідчать факти надання українським містам магдебурзького права, в окремих випадках в обмеженому обсязі» [1, с. 60].

На думку В.П. Грбової, запровадження в українських містах Магдебурзького права мало як позитивні, так і негативні наслідки. Негативність виявлялася в тому, що, по-перше, значно збільшився вплив колонізаторів у поєднанні з обмеженням участі населення в діяльності органів місцевого самоврядування; по-друге, посилилася централізація влади. Але були й позитивні зрушення, а саме: 1) запровадження чітких правових стандартів у діяльності місцевої влади; 2) інтеграція українських міст до європейського права; 3) становлення і розвиток розвинутого громадянського суспільства [4, с. 118]. Слід погодитися із позиціями авторів, що магдебурзьке право у зв'язку із обмеженістю його впливу меншою мірою позначилося на формуванні джерел муніципальної правотворчості, проте його позитивний вплив на розбудову багатьох українських міст важко переоцінити.

Першим містом із магдебурзьким правом було м. Сянок (1339 р.). У 1339 р. останній галицький князь Юрій-Болеслав подарував місту Сянок привілей на магдебурзьке право,

з переходом під польське правління майже всі галицько-руські міста отримують від королів привілей на магдебурзьке право: Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий і Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачеве (1445 р.), Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомиль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) і т. д. [5, с. 152-153].

Систему органів міського самоврядування (магістратів) складали ради – представницькі органи та лави – органи судової влади. На чолі ради був один або два бургомістри, які обиралися колегіями радників. Лави як органи судової влади розглядали кримінальні справи. Очолював лаву вїйт, призначуваний королем, хоча в окремих містах, наприклад у Києві, дозволялось його обирати. Вїйт вважався найвищою посадовою особою у місті [6]. Отже, починаючи з XIV століття на українських землях починає діяти магдебурзьке право, яке передбачало не просто виборність міської адміністрації та суду, а створювало можливість на основі місцевих звичаїв та традицій організовувати управління містами та прилеглими територіями.

Цей період формування муніципальної правотворчості мав ще один важливий складник, пов'язаний із формуванням і розвитком у XVI ст. козацького визвольного руху в самостійній політичній одиниці – Запорізькій Січі.

У Запорізькій Січі, що виникла в середині XVI століття, вищим органом влади була військова рада, яка вирішувала, як правило, найважливіші питання. Військова рада обирала старшину. Вища влада (військова, адміністративна, судова й духовна) належала кошовому отаману. Нижчу ланку посадових осіб очолював курінний отаман. З утворенням козацьких полків і сотень, які були одночасно військовими та адміністративно-територіальними одиницями, система органів публічної влади складалася з трьох урядів: генерального, полкового і сотенного. До складу генерального уряду входив гетьман і генеральна старшина. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, яка обирала полкову і сотенну старшину. У сотнях владу здійснював сотник і його помічники. У містах владу здійснювали міські старшини, а в селах – сільські отамани. У деяких містах влада належала магістратам [6].

Правовою основою формування та діяльності органів місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, звичаєвого права українського народу, виданих Універсалів та підписаних гетьманами договорів. Прикладом такого договору є Зборівський трактат, що засвідчував перемир'я між військом Б.Хмельницького та поляками після битви козаків з польською армією у серпні 1649 р. Згідно з положеннями трактату право брати участь у формуванні та діяльності муніципальних урядів надавалося всім православним міщанам. До цього ним володіли винятково католики, що зосереджували у своїх руках всю муніципальну управу, обмежуючи цим самим русинів. У 1654 р. були підписані Статті Богдана Хмельницького (Березневі статті), які визначали правове становище системи органів місцевого самоврядування. Статтею першою цього договору було закріплено звернення до царя від імені українського народу щодо надання гарантій місцевого самоврядування українським містам. У ній зазначалося: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими царської величності правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А то тому, що воєвода царської величності, приїхавши, почав би права їх ламати і якісь устави заводити, і то було б (українцям) прикро; а як будуть старостами місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами. Що до сеї статті царська величність пожалував – велів бути по їх прошенню. Мають по містах бути урядниками вийти, бургомістри, райці, лавники, і доходи всякі грошові і хлібні збирати на царську величність і віддавати до государевого скарбу тим людям, котрих пришло царська величність...» [4, с. 118]. Зауважимо, що цей період позначився поступальним відходом від попередніх досягнень муніципальної правотворчості та наявністю спроб відновити/встановити регіональне самоуправління, але врешті згасанням цієї ініціативи. Адже після укладення в 1654 р. договору між Україною та Московською державою розпочинається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування, а отже, і проявів правотворчості.

Слід зауважити, що одним із останніх яскравих прикладів правотворчої діяльності козацької доби стала Конституція Пилипа Орлика, яка мала назву «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясно-

вельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бандерах». У цьому документі була здійснена спроба закріпити нормативно досягнення магдебурзького права, адже Конституція Пилипа Орлика визнавала за всіма містами всі права, які закріплювалися за ними попередньо. На жаль, незважаючи на унікальність та світову цінність цього документа, він залишився лише декларацією про наміри та не отримав подальшої реалізації. Натомість, особливо після Переяславської ради 1654 р., на українських землях поширюються русифікаторські процеси.

У подальшому розвиток національного місцевого самоврядування та муніципальної правотворчості визначався країнами, до складу яких українські землі входили в різні історичні періоди (Росії, Польщі, Австрії тощо).

Поступово українська територія втрачала ознаки самоврядності. Хоча «сплески» цього процесу постійно супроводжували хід нашої історії. Так, після Переяславської Ради 1654 р. українським містам було надано право на розвиток місцевого самоврядування. Це підтверджувалося тим, що у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право. Однак згодом це право стало ущемлятися та у 1831 р. воно було скасовано, зокрема у Києві право скасовувалося наказом царя Миколи I від 23 грудня 1834 р. Крім того, ще після смерті гетьмана Івана Скоропадського у 1722 р. в Україні стала запроваджуватися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. та скасування у 1781 р. полково-сотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування в Україні [4, с. 119]. На нашу думку, цей період став справжньою «Руїною» для муніципальної правотворчості, адже з XVIII століття «імітація» самоврядування стала невіддільним складником правового життя нашої країни, коли на фоні декларацій прав, свобод та цінностей втрачалися досягнення та традиції української громади, натомість, відбувалось повселюдне

закріпачення українського народу, укріплювалась станово-представницька система в усіх її проявах.

Європейські революції, реформаторський рух, саме життя диктувало необхідність скасувати кріпацтво, адже факт непридатності адміністративного та господарського устрою дореформеної Російської імперії ставав дедалі очевиднішим. Реформи Російської імперії 1861 р., а згодом і земська реформа проведена Олександром II у 1864 р. призвели до створення на Лівобережній та Слобідській Україні земських управ як органів місцевого самоврядування.

Введення в дію в 1864 р. «Положення про земські установи» здійснювали тимчасові волосні комісії, що склалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян. В основі Положення 1864 р. був закладений принцип майнового цензу, земства не користувалися повною свободою і самостійністю. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – губернські земські збори. Вони обиралися за куріальною системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібним чином було організовано місцеве самоврядування і в повітах. Реформу міського самоврядування було здійснено в 1870 р. Вона передбачала створення представницьких органів міського самоврядування – міських дум, які обиралися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, який обирається міською думою. У 1892 р. було прийнято Містове Положення, яке значно врізало виборче право для жителів міст, що призвело до зменшення числа виборців у 6–8 разів. Зменшена була і кількість гласних (приблизно у два рази). Відбулися також зміни у внутрішньому устрої органів місцевого управління: управа стала більш незалежною від думи, права міського голови були розширені за рахунок прав гласних, дума позбавлена права віддавати під суд членів управи. Реформа 1890–1892 рр. відкинула становлення місцевої влади далеко назад. Реально наявне земство не протрималося і 25 років [4, с. 120].

Не варто вважати, що земське самоврядування з'явилося раптово, на пустому місці, унаслідок якогось випадкового збігу обставин. Воно виникло у визначений час і на міцному соціально-економічному підґрунті. Земства було створено в період величезного суспільного розколу в умовах глибокої соціально-економічної та політичної кризи в державі. Розпад станово-кріпосницького ладу виявив непридатність адміністративного та господарського устрою дореформеної Російської імперії. Неухильний розвиток капіталістичних відносин мав наслідком скасування кріпосного права. А ця обставина, у свою чергу, нестримно вела до створення земських установ [4, с. 120].

Ще однією трагічною, але важливою спробою створити муніципальні органи незалежними українськими урядами (Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією) став період початку ХХ століття.

Досліджуючи цей період, Н.В. Камінська зазначає, що за ініціативою Центральної Ради проводилися губернські та повітові національні з'їзди, запроваджувалися Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісари (згодом старости). За часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського розбудовувалася «сильна» місцева адміністрація, але активність місцевого населення виявлялася шляхом створення організацій, які захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України». Директорія як правонаступниця УНР у «тимчасовій Конституції УНР», Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» визначила модель місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників. Фактично після утворення ЗУНР у 1918 р. місцеве самоврядування посіло гідне місце серед усіх органів управління. До 1939 р. в Східній Галичині воно існувало за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р., у Буковині до 1940р. панувала румунська система місцевого самоврядування, а в Закарпатті у 1920–1938 рр. у межах Чехословаччини проголошена крайова автономія, яка повинна гарантувати б йому власну систему місцевого самоврядування [1, с. 66].

Але, врешті-решт, після невдалих спроб утвердження державності в період УНР-ЗУНР (1917–1919 рр.) на значній частині українських земель була встановлена радянська система

організації публічної влади, яка не визнавала місцеве самоврядування. Так, за Конституцією УРСР 1919 р. місцевими органами влади в селах та містах були ради, а у волостях, повітах і губерніях – з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституцією 1978 р. було закріплено принцип єдності системи рад як органів державної влади [6]. Отже, період занепаду муніципальної правотворчості протримався фактично до початку 90-х років ХХ століття, коли після проголошення «Декларації про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. та прийняття на її основі Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. відбулось відродження місцевого самоврядування, а, отже, і правотворчого процесу.

Р. Бедрій слушно звертає увагу на те, що цей Закон уперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів. Законом ліквідовувалось структурне двовладдя рад, так як голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради, однак з'явилось функціональне двовладдя через те, що місцеві ради народних депутатів, згідно зі ст. 2 Закону, проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Дуалізм цих органів влади не лише послаблював ради як органи місцевого самоврядування, робив його формальним, а й порушував виконавчу вертикаль. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію зазначеного Закону під дещо зміненою назвою – «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Оновлений Закон здійснив значний крок у процес відходу від дуалістичної моделі організації місцевої влади та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Відповідно, територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались село, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область [6].

На жаль, замість виконавчих комітетів районних, обласних рад та міських рад Києва і Севастополя були утворені державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Потрібно зазначити, що у зв'язку з припиненням діяльності виконкомів була істотно обмежена

спроможність рад районів та областей здійснювати належне управління місцевими справами. Крім того, це призвело до дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади.

Схвалена КМУ 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає децентралізацію, тобто «передачу органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади» [7], створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної АТО) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [8, с. 22]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333), реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає 5 кроків та включає наступні дії: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів виконавчої влади (ОВВ); розмежування повноважень між ОМС різних рівнів; розмежування повноважень між ОМС та ОВВ; визначення за кожним рівнем органів влади необхідного обсягу ресурсів; встановлення відповідальності ОМС перед виборцем і державою.

Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії-2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації. У 2014–2015 роках були прийняті Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (*On Cooperation of Territorial Communities (2014)*) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (*On a Voluntary Association of Territorial Communities (2015)*), якими було започатковано черговий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування.

Кінцевою метою вдосконалення організації місцевої влади має стати розбудова сучасної європейської моделі місцевого самоврядування, формування нового

адміністративно-територіального поділу України. Передбачається, що здійснення адміністративної реформи та ефективне формування об'єднаних територіальних громад сприятиме підвищенню рівня життя громадян, дотриманню гарантованих соціальних стандартів, створенню умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг (*The essence of the reform of local government (decentralization) (2016)*).

Водночас слід зазначити, що в Україні європейська модель місцевого самоврядування ще не набула остаточного втілення. Тому попередній аналіз наявного стану має бути спрямований на визначення особливостей національної моделі самоврядування, виокремлення перешкод її реалізації та напрацюванні державної політики з формування системи місцевого самоврядування європейського типу.

Як зазначає В.П. Грובה, у багатьох дослідженнях аналіз еволюції становлення місцевого самоврядування завершується авторською періодизацією зазначеного питання. Так, на думку І.А. Грицяка, є такі етапи становлення системи місцевого самоврядування: перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада), своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях, він тривав до середини XIV століття. Другий період, або ж період європеїзації, що характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади. Третій період вирізнявся русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII століття, свого апогею він досягнув у XIX столітті та на початку XX століття. Четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування, початком

якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, і який триває дотепер [3, с. 56].

Інший автор, М.А. Севтунов, вважає, що її потрібно доповнити періодом, який розпочався у 90-ті роки XX століття і продовжується до сьогодні. Цей сучасний період характеризується спробами створення ефективно діючої моделі місцевого самоврядування, яка враховує досвід розвитку західних муніципальних систем, а також базується на традиціях становлення цього інституту в Україні. Отже, місцеве самоврядування на території України в сучасних її кордонах розвивалось і продовжує розвиватися досить складним еволюційним шляхом. Вивчення історичних особливостей його розвитку допоможе врахувати помилки й здобутки наших предків, які прагнули збудувати справжню і міцну державу при створенні високоефективної місцевої влади, схожої на ті, які вже століттями мають інші нації світу [9].

У свою чергу, Г.Р. Левицька та П.Б. Стецюк вважають, що зародження системи місцевого самоврядування на українських землях було розпочато в період докняжої доби, яка існувала у формі сільської громади того часу. На їхню думку, необхідно виокремлювати наступні періоди: а) становлення вітчизняних форм територіального самоврядування; б) запровадження і розвиток Магдебурзького права; в) становлення сучасних основ місцевого самоврядування [10, с. 25].

На думку В.П. Грובової, періодизація процесу формування системи місцевого самоврядування в законодавстві України, яку наводять нам І.А. Грицяк та М.А. Севтунов, з погляду часових меж є досить точною, але не досить конкретизованою. Саме тому у процесі подальшого аналізу законодавства у сфері становлення системи місцевого самоврядування В.П. Грובה пропонує її детальну періодизацію. Зокрема, на її думку, становлення, функціонування та розвиток системи місцевого самоврядування в Україні відбувалося на шести основних історичних етапах:

І. IX століття – середина XIV століття – формування в Київській Русі східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад, які функціонували на основі виробничої і територіальної ознак. Влада між князем і віче була розмежована. Основним документом, який визначав принципи організації та діяльності громадівського самовряду-

вання, була Руська Правда та Рукописання князя Володимира Васильковича.

II. Середина XIV століття – перша половина XVI століття – запровадження Магдебурзького права, для якого характерним було поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування.

III. Середина XVI століття – перша половина XVII століття – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

IV. Середина XVII століття – початок XX століття – перебування українських земель у складі царської Росії, Польщі, Австрії, Австро-Угорської імперії.

V. 20-ті роки XX століття до здобуття незалежності нашої держави – радянський період, із його запереченням місцевого самоврядування, його системи та фактичним відкиданням будь-яких форм самоорганізації населення за місцем проживання.

VI. З 1991 р. до теперішнього часу – відродження системи місцевого самоврядування [4, с. 126].

Висновки і пропозиції. З огляду на те, що метою роботи є не дослідження органів місцевого самоврядування як таких, увага в роботі була сфокусована на муніципальній правотворчості як виді діяльності самоврядних органів. З огляду на цю періодизацію еволюції (становлення, функціонування та розвиток) питання слід розглядати, на нашу думку, під іншим кутом, а саме з позиції головних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні.

Так, якщо сам інститут муніципальних органів в сучасному розумінні був сформований наприкінці XIX століття, то з точки зору ідеології самоврядності, організації вирішення питань громади, процес формування інституту муніципальної правотворчості на українських землях відбувся набагато раніше, а саме, на початку XI століття. Аж до XVII століття цей інститут продовжував позитивну динаміку розвитку, посилювався досягненнями магдебурзького права. Але, починаючи з середини XVII століття і впродовж трьох століть, відбувся відхід від цінностей локальної демократії та принципів субсидіарності, що історично «відкинуло» Україну від

прогресивного шляху розвитку. Новий етап розвитку муніципальної правотворчості, на нашу думку, слід пов'язувати із з проголошенням незалежності України, поступовим відходом від демократичного централізму, командно-адміністративної системи та формуванням публічної влади на засадах європейських принципів публічної адміністрації, насамперед, децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім, як публічно-сервісного права).

Отже, періодизація може виглядати так:

– **XI – XVII століття – «період зародження та формування муніципальної правотворчості (передсучасний період)»**, що розпочався з часів виникнення державності, Київської Русі, східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад, які функціонували на основі виробничої і територіальної ознак. Влада між князем і віче була розмежована. Основними документами, які визначали принципи організації та діяльності громадівського самоврядування, були устава князів Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича». Запровадження з середини XIV століття Магдебурзького права забезпечило поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, запровадило чіткі правові стандарти в діяльності місцевої влади; інтеграцію українських міст до європейського права; становлення і розвиток розвинутого громадянського суспільства. Середина XVI століття – перша половина XVII століття – період, пов'язаний із козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

– **XVII – XX століття – період «занепаду муніципальної правотворчості»** знищення козацького самоуправління, невдалі спроби формування муніципальної правотворчості в земському самоврядуванні тощо.

– **90-ті роки XX століття – період «відродження муніципальної правотворчості»**, проголошення незалежності України, курс на реформу місцевого самоврядування поступове втілення принципу субсидіарності.

Список використаної літератури:

1. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2013. 474 с.
2. Культура Західної Європи V – XV ст. URL: <http://zno.academia.in.ua/mod/book/view.php?id=1885> (дата звернення: 21.09.2018).
3. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України*. 1996. № 1. С. 58–61.
4. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування у Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Харківський університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 415 с.
5. Ковач І.П. Регіональна політика та її інституції в Угорщині. *Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів* / за ред. С. Максименка. Київ, 2001. С. 152–153.
6. Бедрій Р. Еволюція місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. URL: <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3805/The%20Evolution%20of%20Local%20Government%20in%20Ukraine%20and%20Poland%20A%20Comparative%20Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 21.09.2018).
7. Словник політологічних термінів. URL: https://pidruchniki.com/14051003/politologiya/slovník_politologichnih_terminiv. (дата звернення: 21.09.2018).
8. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт. : за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ, 2016. 744 с.
9. Севтунов М.А. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 1–11. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 21.09.2018).
10. Левицька Г.Р. До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі* : тези доповідей і повідомлень Української республіканської наук.-практ. конф., м. Львів, 1991 р. Львів, 1991. С. 24–26.

Rogovenko O. V. Formation of the municipal law-making as an independent form of state activity in Ukraine and in the foreign countries

Local government reflects both the historical heritage and the specific cultural, spiritual and mental development of society. The evolution of local self-government has been taking place since the times of the primitive communal system, and at the present time, it does not lose its relevance.

The study of the issue of municipal lawmaking is connected with the need to implement a historical and legal “cutoff”, an analysis of the main historical events and periods of the formation of the Ukrainian people and an appeal to the experience of other countries that have influenced and the development and development of this issue in Ukraine. Investigating the issue, the author proposed a new periodization of the evolution of local self-government from the position of the main vectors of development and inhibition of the process of law-making in Ukraine.

Thus periodization may look like this:

– XI – XVII centuries – “the period of the birth and formation of municipal law-making (pre-modern period)”, which began with the emergence of the state, the Kievan Rus of the Eastern Slavic communities, the self-organization and functioning of the territorial neighboring communities, and later – rural communities that functioned on the basis of production and territorial features. The power between the prince and the Chamber was divided. The main documents defining the principles of organization and activity of community self-government were the treaties of the princes Volodymyr Sviatoslavovich and Yaroslav the Wise, the collection of law “Nomokanon”, “Kormcha book”, “Russkaya Pravda”, “Manuscripts of Prince Volodymyr Vasilkovich”. Introduction from the middle of the XIV century. Magdeburg Law, provided a combination of local forms of self-government with the elements of the Western European self-government organization, introduced clear legal standards in the activities of local authorities; integration of Ukrainian cities into European law; the formation and development of a developed civil society. The middle of the XVI century – the first half of the sixteenth century – a period associated with the Cossack liberation movement. Sources of the functioning of local self-government were the provisions of the Lithuanian Charter of 1588, the Magdeburg Law, the Zborivsky treatise, the March articles.

– XVII – XX centuries the period of “decline of the municipal law-making” destruction of the Cossack self-government, unsuccessful attempts to form a municipal law-making in self-government of the Zemstvo, etc.

– 90th years of the twentieth century – the period of “revival of municipal law-making”, the declaration of independence of Ukraine, the course on the reform of local self-government, the gradual implementation of the principle of subsidiarity.

Key words: local self-government, municipal law-making, state, evolution, history.