

УДК 336.1:504.064.4

Свдокімова М.О.

*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Харківського національного аграрного університету
імені В.В. Докучаєва***ІСТОРИЧНІ КОРЕНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****HISTORICAL ROOTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT****АНОТАЦІЯ**

Досліджено особливості виникнення і зміни у формуванні місцевого самоврядування – від класичної форми організації місцевого самоврядування, магдебурзького права, що являло собою феодальне міське право і яке стало символом феодального міського самоврядування, до земств. Так називалося місцеве самоврядування під керівництвом дворянства, яке остаточно організаційно сформувалося у процесі проведення кріпосної реформи. Простежується розвиток місцевого самоврядування в державі на основі історичного досвіду.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, інститут системи місцевого самоврядування, місцева влада, історичний розвиток місцевого самоврядування.

АННОТАЦІЯ

Исследованы особенности возникновения и изменения в формировании местного самоуправления – от классической формы организации местного самоуправления, магдебургского права, которое представляло собой феодальное городское право и является символом феодального городского самоуправления, к земствам. Так называлось местное самоуправление под руководством дворянства, которое окончательно организационно сформировалось в процессе проведения крепостной реформы. Прослеживается развитие местного самоуправления в государстве на основе исторического опыта.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, институт системы местного самоуправления, местная власть, историческое развитие местного самоуправления.

ANNOTATION

Development of local self-government is stipulated by historical human development, from classical form of local self-government of Magdeburg rule, which represented feudal city rule and became the symbol of feudal city self-administration to local districts. Local self-administration under the rule of nobles was called this way; it completely established in the process of serfdom reform. It can be traced that development of state local self-government was based on the historic experience.

Keywords: local self-government, local budgets, body of local self-government system, local government, historic development of local self-government.

Постановка проблеми. Сучасну цивілізовану демократичну державу неможливо уявити без повноцінної та дієвої системи місцевого самоврядування. Адже якою б досконалою не була державна влада у центрі, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо не буде здійснюватися ефективно самоврядування на місцях. Світовий досвід підказує: чим розвиненіші держава та громадянське суспільство, тим глибшими є децентралізація влади, роль та значення місцевого самоврядування.

Серед усіх проблем нинішнього суспільного життя найбільшу увагу привертають фінансові питання, зокрема доходи і видатки держави, бюджетний дефіцит, система оподаткування, ефективність витрачання державних коштів

тощо. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найбільш наочно демонструють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

Питання історичного становлення інституту системи місцевого самоврядування в законодавстві України є досить актуальними. Їх дослідження відкривають можливість обрати ефективну сучасну модель місцевого самоврядування, вдосконалювати чинне законодавство, визначати основні шляхи його розвитку.

Формулювання цілей статті. Актуальність обраної теми зумовлена необхідністю наукового осмислення історичного розвитку місцевого самоврядування. В умовах сьогодення зростає роль місцевих фінансів у реалізації економічної політики держави, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених, малозабезпечених верств населення. Все це вимагає належного рівня теоретичного осмислення минулого і сьогодення розвитку місцевого самоврядування, обґрунтування необхідності його зміцнення.

Аналіз останніх досліджень. Питання організаційного оформлення та фінансової основи місцевого самоврядування розглядалися у багатьох теоріях і концепціях, до них зверталися відомі учені минулого – такі як М. Грушевський, І. Крип'якевич, М. Сперанський, В. Твердохлебов, Л. Ходський [1; 2; 3; 4]; значну зацікавленість у згаданому контексті викликають праці вчених сьогодення О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніна, К. Павлюка та інших [5; 6; 7; 8; 9; 10].

Виклад основного матеріалу. Визначення поняття місцевого самоврядування закріплене у Конституції України: «Місцеве самоврядування є правом та реальною здатністю громадян України, які проживають на території села, селища, міста, що є самостійними адміністративними одиницями, самостійно або під відповідальність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення вирішу-

вати питання місцевого значення в межах цієї Конституції та законів України» [11].

Зміни у визначенні поняття місцевого самоврядування зазначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [12].

Розвиток місцевого самоврядування зумовлений історичним розвитком людства загалом. Класичною формою організації місцевого самоврядування можна вважати магдебурзьке право, що являло собою феодальне міське право, яке склалося у німецькому місті Магдебурзі, згодом поширилося на багато інших міст Європи, стало символом феодального міського самоврядування.

Магдебурзьке право у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування. Нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права – перша історична форма місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право – це збірник законів, що виник у кінці XIII століття. Суть магдебурзького права полягла у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) і місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування.

Магдебурзьке право юридично закріпило успіхи городян у боротьбі з феодалами за самостійність. Воно давало місту право на самоврядування й власний суд, право земельної власності й звільнення від більшої частини феодальних повинностей. Магдебурзьке право поширилось на багато міст Східної Німеччини, Східної Пруссії, Сілезії, Чехії, Угорщини, Польщі, на міста Великого князівства Литовського [13, с. 55].

Жителі міст, які отримували Магдебурзьке право, звільнялися від феодальних повинностей, від суду й влади воєвод, старост та інших державних службових осіб. У приватновласницьких містах Магдебурзьке право не звільняло городян від залежності й влади феодалів, однак залежність не мала рис примуса. На основі Магдебурзького права в місті створювався виборний орган самоврядування – магістрат. Із введенням Магдебурзького права скасовувалася дія місцевого права, але не заперечувалася правомірність користування місцевими звичаями, якщо дозвіл не передбачався Магдебурзьким правом [14, с. 443].

Реальному виникненню магдебурзького права передували певні умови: значне економічне зростання міст, становлення твердої соціально-економічної бази. Із виникненням таких умов відпала потреба у захисті та охороні місцевого населення феодалом. Це призвело до того, що місцеве населення почало активно відстоювати свої права в управлінні місцевими справами, що змусило феодалів надати певну автономність місцевим утворенням [15, с. 22].

Перше українське місто, яке отримало магдебурзьке право, – Новий Санч на Лемківщині (1299 р.). Магдебурзьке право отримали міста Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Тернопіль (1548 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Канів (1600 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) та ін. Лише за період 1572–1647 рр. українським містам і містечкам було видано 50 магдебурзьких грамот [16].

Магдебурзьке право (так зване феодальне міське право) було важливим джерелом права на Українських землях, за яким міста звільнялися від управління і суду феодалів.

З отриманням магдебурзького права українське місто попадало у нові умови розвитку. Правда, на ділі ніхто не міг дати ніяких гарантій від втручання місцевих воєвод і старост у його життя. Грамота на самоврядування давала міщанам права на вільну торгівлю в державі зі звільненням від митних поборів, значну площу земель навколо міст, а також право на «заходи» у приватні лісові вгіддя й води (для випасу тварин, заготівлі дров на будівництво й опалення, полювання й рибну ловлю). Магдебурзький привілей звичайно дозволяв міщанам збирати прибутки від міських ваг, крамниць і магазинів, давав права будувати суспільні будинки, а іноді навіть замки.

Самоврядування на основі німецького (магдебурзького) права фактично повністю звільняло міста від фінансової і юридичної залежності від великого князя. Самоврядування на основі магдебурзького права остаточно відокремлювало місто від села. Давши міщанам юридичні гарантії приватної власності, певний економічний стимул, воно створювало сприятливі умови для господарського розвитку міста. Це прискорювало розширення суспільства й формування соціальних шарів.

Фактичне застосування магдебурзького права в Україні припинилося після поширення у 1783 р. «Установи для керування губернією Всеросійської імперії» і створення загальноросійської судової системи. Указом 1831 р. цар Микола I скасував магдебурзьке право по всій Україні, крім Києва, де воно збереглося до 1835 р. Таким чином, в Україні Магдебурзьке право практично припинило своє існування. Головними причинами цього були: втручання місцевих адміністрацій у справи міст з Магдебурзьким правом; невизначеність компетенцій та дій посадових органів місцевого самовряду-

вання, становий характер влади у містах; відсутність будь-якого контролю за діяльністю міської адміністрації; корупція та хабарництво серед посадових осіб [17, с. 15].

Магдебурзьке право не відіграло тієї ролі для українських міст, що на Заході, однак воно сприяло виділенню міського населення в окремий суспільний стан, доступ до якого був обмежений. Вносячи певні риси західноєвропейського міського устрою в організації самоврядності українських міст, дане право стало одним із важливих чинників зближення України із Західною Європою, створило основу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [1].

У подальшому становлення місцевого самоврядування відбувається не шляхом боротьби населення окремої території за певну автономію у здійсненні управління місцевими справами, а шляхом закріплення даного права за територіальними громадами у законах держави. Державні органи вирішили безпосередньо покласти певну частину функцій щодо управління місцевими справами на місцеві органи. Проте, крім наділення місцевих органів певними владними повноваженнями, для дієвості місцевого самоврядування необхідно закріпити за ними певну організаційну і матеріально-фінансову самостійність. У протилежному разі органи місцевого самоврядування будуть частиною органів центральної влади і не відображатимуть інтересів територіальних громад.

Первинною формою соціальної організації людей була община, яка сформувалася на основі спільних родинних зв'язків, спільного ведення господарства, землекористування. Серед усіх різновидів спільнот найбільше поширилася поземельна община. В Україні вона називалася громадою. До складу громади входили домохазяї, які спільно володіли всіма або частиною земельних угідь. Найважливіші життєві питання громади вирішувалися на загальному зібранні, яке називалося велика громада, копа, купа, круг, віче.

Поземельній общині на території Русі як основній формі спільного селянського землекористування були притаманні такі риси, як володіння неподільними лісами і пасовищами, кругова порука, систематичний переділ землі, відсутність права відмовитися від землі, неможливість купівлі-продажу землі.

Возвеличчування російської общини було притаманне суспільному руху Росії 40-50-х років XIX ст. – слов'янофільству, яке стало проявом устремлень російської суспільної та літературної думки до оригінальності, народності, самобутності. Поштовхом до розвитку таких настроїв стала Вітчизняна війна 1812 р., яка загострила почуття патріотизму і національної гордості росіян.

Інтерес до російської общини в науці і літературі був спричинений публікацією у 1847 р. праць барона Гакстгаузена, який звернув увагу

на патріархальний характер російської общини, її походження з сім'ї, що збільшувалася і розросталася; він вважав її дуже зручною для внутрішнього суспільного устрою Росії [6].

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності спричинили виникнення інших, більш розвинутих форм соціальної організації людей, ніж общини – місцевих союзів. На відміну від поземельної общини як форми лише спільного землекористування, місцеві союзи були територіальними самоврядними формуваннями, які об'єднували населення певних територій, що склалися в результаті тривалого історичного розвитку.

Місцеві союзи мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси на його утримання. Місцеві союзи були підпорядковані державі, тому складання кошторисів (бюджетів) та порядок їх затвердження значною мірою залежали від державної влади.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язане з розвитком земського господарства та земських повинностей. Земством називалося місцеве самоврядування під керівництвом дворянства, яке остаточно організаційно сформувалося у процесі проведення кріпосної реформи. У 1864 році земства були створені у 34 губерніях Росії.

У Положенні про земства була зроблена спроба виключити з відання місцевого управління частину господарських справ і передати їх у повне відання земствами. Такі справи земства мали право вирішувати на свій розсуд, тобто мали повну самостійність. Одночасно їм заборонялося втручатися у державні справи. Але з огляду на те, що на практиці дуже важко було розмежувати справи державні та місцеві, на цьому підґрунті часто виникали численні суперечки й непорозуміння, які з часом перетворилися у протистояння земств і царського уряду.

Земства стали відвертою опозицією уряду, державою в державі. В урядових колах було визнано, що земська реформа пішла дещо іншим шляхом, ніж передбачалося. Починаючи з 90-х років XIX ст. у Росії ухвалюється низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств та їхнє підпорядкування державі.

У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке внесло низку змін до процесу формування земств. Передбачався контроль уряду за роботою земств, який здійснювався не лише на етапі їхнього формування, а охоплював усі сфери діяльності.

Якщо Положенням 1864 р. визнавалася повна самостійність земств у межах довірених їм справ, а урядова влада здійснювала нагляд за їхньою діяльністю з точки зору дотримання законності, то Положенням 1890 р. встановлювався контроль державної влади, зокрема губернаторів, над ухваленням рішень земствами з багатьох питань, припускалося їхнє опротестування та призупинення. На рівні губерній були

створені спеціальні органи з нагляду за діяльністю земств.

Обмеженість російського місцевого самоврядування в умовах існування земств піддавалася критиці багатьма державними діячами, вченими, письменниками. Прогресивні сили українського суспільства добивалися надання національно-територіальної автономії Україні, яка входила до складу Російської імперії.

Нині громади в Україні уже не виборюють право на самоврядування, воно закріплене на рівні конституції та інших національних норм права і на рівні міжнародних актів. Нині демократичні країни здійснюють внутрішню політику на засадах децентралізації, з наданням громадам широких прав при вирішенні питань місцевого життя.

Висновки. Виникнення Магдебурзького права як форми організації місцевого самоврядування було обумовлене певними соціально-економічними умовами і відбувалося як реакція матеріально більш забезпечених міст на феодалний (загальнодержавний) тиск. Місцеве самоврядування народжується як певна протизвага праву центральних органів влади здійснювати керівництво місцевими справами.

Магдебурзьке право не відіграло тієї ролі для українських міст, яку відіграло на Заході, однак сприяло виділенню міського населення в окремий суспільний стан, доступ до якого був обмежений. Дане право стало одним із важливих чинників зближення України із Західною Європою, створило основу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Земська реформа 1870 р. викликала до життя перетворення в міському самоуправлінні. Незважаючи на невизначеність багатьох положень земської реформи 1864 р., а також завдяки наступним послідовним обмеженням прав земств, у Росії було започатковано процес децентралізації державної влади і становлення місцевого самоврядування. Діяльність земств наприкінці XIX – початку XX ст.ст позитивно вплинула на розвиток сільського господарства й промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру. Незважаючи на позитивну роль земств у житті країни, вони були значно обмежені у своїх повноваженнях, мали бюрократичний характер, який став на перешкоді їхнього подальшого вдосконалення та розвитку.

Історичний аналіз становлення інституту системи місцевого самоврядування в Україні дозволяє стверджувати, що традиції українського народу є глибокими, а прагнення до самостійності і самоуправління об'єктивно

виправданими. Інститут системи місцевого самоврядування пройшов декілька етапів у своїй історії і мав різні ступені прояву – від Магдебурзького права до майже цілковитого зникнення у радянські роки, що стало позитивним фактором у формуванні новітньої моделі місцевої влади.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Грушевський М. Ілюстрована історія України / Репринтне відтворення видання 1913 року. – К., 1913. – 524 с.
2. Крип'якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П. Шевченко, Б.Є. Якимович. – Львів: Світ, 1990. – 520 с.
3. Твердохлебов В. Местные финансы / В. Твердохлебов. – Одесса, 1919. – 304 с.
4. Ходський Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. – 4-е изд., перераб. и доп. / Л.В. Ходський. – Санкт-Петербург, 1913. – 541 с.
5. Василик О.Д. Государственный бюджет СССР: учеб. пособие. / О.Д. Василик. – К.: Вища школа, 1982. – 279 с.
6. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС. – 2000. – 384 с.
7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
8. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І. Луніна // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 41.
9. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави / К.В. Павлюк. – К.: НІОС, 1997. – 176 с.
10. Крупіна Н.А. Еволюція інституту місцевого самоврядування / Н.А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2010. – № 37. – С. 58-64.
11. Конституція України. – К.: Вікар, 1996. – 64 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 24. – 381 с.
13. Іванов В.М. Історія держави і права України: навч. посіб. / В.М. Іванов. – К.: МАУП, 2002. – Ч. 1. – 264 с.
14. Кузьминець О. Історія держави і права України: навч. посіб. / О. Кузьминець, В. Калиновський, П. Дігтер. – К.: Україна, – 2000. – 430 с.
15. Яцунська О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. Яцунська // Віче. – 2000. – № 7 (100). – С. 41-45.
16. Музиченко П.П. Історія держави і права України: навч. посіб. / П.П. Музиченко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: «Т-во Знання», – 2000. – 622 с.
17. Піч Р. Магдебурзьке право в Україні / Р. Піч // Український світ. – 1996. – № 8. – С. 14-18.
18. Грушевський М. Історія України-Руси XIV–XVIII віку. – К., 1994. – Т. 5.
19. Исаев И.А. История политических и правовых учений России XI–XX вв. / И.А. Исаев, Н.М. Золотухина. – М.: Юристь, 1995. – 378 с.
20. Політологія: Кінець XIX–перша половина XX ст.: хрестоматія / За ред. О.І. Семківа. – Львів: Світ, 1996. – 800 с.