

УДК 339;341. 1-342. 2

DOI 10.37749/2308-9639-2026-3(279)-6

**В. В. САК,**

здобувач освіти першого (бакалаврського рівня)  
спеціальності «081 Право» Міжрегіональної  
академії управління персоналом

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Стаття присвячена аналізу місцевого самоврядування в Україні – політико-правовому інституту народовладдя. З'ясовано, що місцеве самоврядування якраз і виступає владою, що максимально наближена до людини та спрямована на захист її прав і свобод, – воно здійснюється безпосередньо територіальною громадою або сформованими нею органами та забезпечує задоволення всіх найважливіших проблем людини, надання їй необхідних для нормальної життєдіяльності громадських послуг.

Автор робить висновок, що в сучасній Україні реформи публічної влади не призвели до формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, розподіл повноважень між владою та місцевим самоврядуванням, реформування системи організації публічної влади, сучасна модель місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Сучасний інститут місцевого самоврядування є своєрідним результатом тисячолітнього вітчизняного й світового досвіду організації публічної влади, взаємовідносин влади з людиною, який наочно свідчить, що спрямованість влади на задоволення потреб людини, її функціонування в інтересах людини можуть бути забезпечені лише за умови реальної участі людини у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед людиною та її максимальної наближеності до людини. Сучасна економічна криза та політичні розбіжності державних посадовців, застарілі й неефективне законодавство гальмують розвиток місцевого самоврядування в Україні.

**Актуальність теми** полягає в тому, що в умовах євроінтеграційних процесів, гармонізації правових систем, зміцнення місцевої і регіональної демократії держава повинна впроваджувати активну політику у сфері публічної влади і місцевого самоврядування.

**Стан дослідження теми.** Окремі напрями організації та функціонування місцевого самоврядування досліджувалися в роботах Б. Андресюка, О. Батанова, В. Борденюка, Т. Гошко, І. Грицяк, Р. Давидової, П. Захарченка, В. Кампо, Н. Камінської, А. Колодія, О. Копиленка, В. Куйбіди, А. Селіванова, М. Пухтинського, В. Рубцова, В. Шаповал та інших вчених. Однак, незважаючи на досить велику кількість наукових доробків, все ж у дослідженні місцевого самоврядування в контексті європейської системи місцевого і регіонального самоврядування існують певні прогалини.

**Мета статті** полягає у сприянні кращому розумінню місцевого самоврядування в сучасній Україні та визначенні його ролі у забезпеченні економічного розвитку, соціального захисту, особистої безпеки та демократичних свобод в Україні на шляху до європейської інтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

самоврядування – політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою і при сприянні держави. Коріння українського парламентаризму і місцевого самоврядування виходить з територіальної общини стародавніх слов'ян. У Давньоукраїнській (Староукраїнській) державі (поширена назва Київська Русь) продовжували функціонувати народні збори – віче (міське, територіальне) та орган місцевого сільського самоврядування – верв – спершу родова, а згодом територіальна сільська громада, яка об'єднувала самостійних господарів одного або кількох сіл. Функції управління у верві здійснювали «копні» збори. У XIII ст. діяльність віче припиняється [1, с. 65-66].

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі війтівства. В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була обумовлена статусом конкретного міста [2, с. 488].

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, яке починає поширюватися на українські міста, починаючи з середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом. Головним органом самоврядування у містах з Магдебурзьким правом був виборний адміністративний і судовий орган міста – магістрат, який складався із міської ради і лави, де ради були представницькими органами влади, а лави – органами судової влади. Магістрат очолював війт, який попервах призначався, а згодом став обиратись і затверджуватись королем. Ради обирались усіма міщанами міста на один рік у складі від 6 до 24 радців, якими були, як правило, багаті міщани. До лави входив війт і 7 обраних із

заможного міського населення лавників або присяжних [3, с. 546]. Відтак, юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було відміна звичаєвого права, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату.

Українські землі, що були захоплені Польщею, зазнавали відверто колонізаторських утисків та католицької експансії. За умов Люблінської унії (1569) українські землі увійшли до об'єднаної держави Речі Посполитої і втратили залишки автономії. Це призвело до посилення соціального, національного та релігійного гніту. Станові обмеження для українців доповнювались релігійними, оскільки перевага у здійсненні прав бути обраними до органів самоврядування віддавалась католикам, а українське населення було у своїй більшості православними. Панування засад шляхетсько-станової демократії не передбачало громадянських прав і свобод для нижчих станів, а тим більше їхньої участі в управлінні державою.

За часів національно-визвольної війни (1648 – 1654 рр.) та існування Української гетьманської держави (Військо Запорозьке) місцеве самоврядування набуває своєрідних форм, що обумовлено полково-сотенним устроєм Гетьманщини та нормативно-правовими джерелами того часу (XVII – XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. На чолі полкового уряду стояв полковник, якого обирала полкова козацька рада чи рада старшин, або ж його призначав гетьман. Полковник був вищим воєначальником полку, він же очолював виконавчу владу на території полку, здійснював судові функції, мав право роздачі землі за службу. У своїй діяльності він опирався на полкову старшину, яка обиралася на раді полку, і за функціями була схожа на генеральну (полкові: обозний, суддя, писар, осавул, хорунжий). У сукупності полковник і полкова старшина складали полковий уряд.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Сотня була найнижчою адміністративною одиницею. Сотник, його заступник – отаман та сотенна старшина (писар, осавул) виконували функції сотенного уряду.

Система управління в містах залежала від їх статусу. Великі міста користувались Магдебурзьким правом, яке надавалось або підтверджувалося гетьманськими універсалами та указами царського уряду. Але поряд з магістратами в них діяли ще й полкові чи сотенні уряди. Козацька старшина, постійно втручаючись у справи міста, звужувала сферу міського самоврядування. Значна кількість міст мала статус ратушних, тобто не користувалась магдебурзьким правом і ще більш значною мірою залежала від козацької адміністрації [4, с. 126-127].

Отже, вимоги міського населення у цей період в основному зводилися до того, щоб:

- закріпити давні міські привілеї, зокрема самоврядування з виборним війтом і бурмистрами;
- звільнитися від державних податків і військових обов'язків;
- зберегти монополію на ремесла, міські промисли та торгівлю;
- розширити свої землеволодіння [5].

Після підписання Договору між Україною та Московією (1654) починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування на територіях, що ввійшли до Московської держави.

У різний спосіб відродження самоврядування в Україні почалося за доби національно-визвольних змагань (1917-1921). Центральна Рада підкреслювала свою прихильність до інститутів місцевого самоврядування, у багатьох документах йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному уряду. У подальшому перспективи розвитку самоврядування Української народної Республіки вносила її Конституція (1918), за нею місцеве самоврядування становили землі, волості й громади, а їхні відносини з державою повинні були мати такий вигляд: «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу

децентралізації» [6, с. 143]. В умовах громадянської війни ці наміри не було реалізовано. Гетьман П. С. Скоропадський розпустив органи самоврядування, створені Центральною Радою, а Директорія не могла реалізувати ці вимоги.

Помітний слід у процесі розвитку української державності залишила Західноукраїнська Народна Республіка. Видатною подією стало урочисте проголошення 22 січня 1919 р. Акту злуки УНР і ЗУНР. До незаперечних здобутків ЗУНР слід віднести створення ефективної системи органів влади й управління, боєздатної армії [7, с. 17-27].

Згідно з конституціями радянського періоду вся влада в центрі та на місцях в Україні здійснювалася єдиною системою Рад, які отримали статус органів державної влади. Для законодавчої практики радянського періоду характерним було прийняття законів щодо кожного територіального рівня Рад – обласних, районних, сільських та селищних. Ці закони визначали предмети відання та основні повноваження між ними, з другого – свідчило про декларативний характер цих органів, які по суті становили лише «демократичний камуфляж» тоталітарного механізму управління, кістяком якого були територіальні партійні органи. За радянських часів Ради, хоча і були виборними, але мало представницькими органами влади, діяли на основі принципу демократичного централізму в системі державної влади.

Відродження самоврядування в сучасній Україні почалося після прийняття Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (1990). Прийняття цього Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів до органів місцевого самоврядування і, тим самим, перейти від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка, в свою чергу, базується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Наступним кроком на шляху до подальшої децентралізації територіальної організації влади і становлення місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве та регіональне самоврядування вже закріплюється як основа демократичного устрою влади в Україні. За цим законом місцеве самоврядування розглядається як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази», а регіональне самоврядування – як «територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України». При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначались – сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область.

З прийняттям Конституції України (1996) місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. 21 травня 1997 р. було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до положень Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи організації, діяльності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8].

Таким чином, був закладений законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування і на основі положень Конституції України.

У сучасній Україні місцеве самоврядування визнається на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міста – самостійно або під відповідальність органів

і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення відповідно до чинного законодавства. Система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами безпосередньо: шляхом місцевого референдуму, виборів, загальними зборами громадян за місцем проживання, внесення місцевих ініціатив тощо, а також через інститути представницької демократії [9, с. 732].

Закріплюючи місцеве самоврядування як форму народовладдя, Конституція України визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ; він здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування. Відтак органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає установлення децентралізованої системи управління. Це означає, що місцеве самоврядування має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу; визнає та гарантує управлінську самостійність територіальних громад; правотворчу, правозастосувальну та правореалізаційну діяльність. Невід'ємною складовою організації міського самоврядування, його економічною передумовою є комунальна власність. Об'єкти цієї власності мають цільовий характер. Економічною основою місцевого самоврядування є також доходи місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися суб'єкти місцевого самоврядування. Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування. Права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку [10, с. 732].

На підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

По-перше, сучасний інститут місцевого самоврядування є своєрідним результатом тисячолітнього вітчизняного й світового досвіду організації публічної влади, взаємовідносин влади з людиною, який наочно свідчить, що спрямованість влади на задоволення потреб людини, її функціонування в інтересах людини можуть бути забезпечені лише за умови реальної участі людини у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед людиною та її максимальної наближеності до людини.

По-друге, місцеве самоврядування якраз і виступає владою, що максимально наближена до людини та спрямована на захист її прав і свобод, – воно здійснюється безпосередньо територіальною громадою (тобто людьми,

які становлять громаду) або сформованими нею органами та забезпечує задоволення всіх найважливіших потреб людини, надання їй необхідних для нормальної життєдіяльності громадських послуг.

По-третє, у сучасній Україні місцеве самоврядування визнається на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Історія держави і права України: Підручник. У 2 т. /За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Ф. Гончаренка. Том І. Кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін. К.: Концерн «Видавничий дім «Ін юре», 2003. 656 с.
2. Прилуцький В. І. Віче. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А – Г. 672 с.
3. Підопригора О. А., Музиченко П. П. Магістрат. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К – М. 2001. 792 с.
4. Іванов В. М. Історія держави і права України: навч. посіб. К.: Антіка, 2003. 416 с.
5. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Львів, 2001. 201 с.
6. Удовиченко І. О. Україна у війні за державність. К.: Україна. 1993. С. 143.
7. Копиленко М. Л., Копиленко О. Л. Місцеве самоврядування в УНР: теоретична модель і практика державного будівництва // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. К., 1994. С. 17 – 27.
8. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля // [http : // viche.info / journal / 1027/](http://viche.info/journal/1027/).
9. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К – М. 2001. 792 с.
10. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Там само. С. 732.

## REFERENCES

1. Istoriiia derzhavy i prava Ukrainy: Pidruchnyk. U 2 t. /Za red. V. Ya. Tatsiia, A. Y. Rohozhyna, V. F. Honcharenka. Tom I. Kol.avtoriv: V. D. Honcharenko, A. Y. Rohozhyn, O. D. Sviatotskyi ta in. K. : Kontsern «Vydavnychy dim «In yure», 2003. 656 p. (In Ukrainian).
2. Prylutskyi V. I. Viche. Yurydychna entsyklopediia: V 6 t. / redkol. : Yu. S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. K.: «Ukr. entsykl.», 1998. T. 1 : A – H. 672 p. (In Ukrainian).
3. Pidopryhora O. A., Muzychenko P. P. Mahistrat. Yurydychna entsyklopediia: V 6 t. / redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. K.: «Ukr. entsykl.», 2001. T. 3: K – M. 2001. 792 p. (In Ukrainian).



4. Ivanov V. M. Istoriia derzhavy i prava Ukrainy: navch. posib. K.: Antika, 2003. 416 p. (In Ukrainian).

5. Kuibida V. S. Konstytutsiino-pravovi osnovy samovriaduvannia v mistakh oblasnoho znachennia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 Lviv, 2001. 201 p. (In Ukrainian).

6. Udovychenko I. O. Ukraina u viini za derzhavnist. K.: Ukraina. 1993. p. 143. (In Ukrainian).

7. Kopylenko M. L., Kopylenko O. L. Mistseve samovriaduvannia v UNR: teoretychna model i praktyka derzhavnoho budivnytstva // Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: istoriia, problemy, propozyzii. K., 1994. pp. 17 – 27. (In Ukrainian).

8. Pukhtynskyi M. Reforma mistsevoho samovriaduvannia – tse kontseptsiiia plius politychna volia // viche.info / journal / 1027/. (In Ukrainian).

9. Pohorilko V. F., Batanov O. V. Mistseve samovriaduvannia. Yurydychna entsklopediia: V 6 t. / redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. K.: «Ukr. entsykl.», 2001. T. 3: K – M. 2001. 792 p. (In Ukrainian).

10. Pohorilko V. F., Batanov O. V. The same work. p. 732. (In Ukrainian).

***Sak V.V. Local self-government in modern Ukraine: theoretical-methodological foundations.***

The article concentrates on the analysis of local self-government in Ukraine – the political and legal institution of people power. It has been found that local self-government is a political and legal institution of people power, through which local affairs are managed in grassroots administrative and territorial units through self-organization of residents of a certain territory with the consent and assistance of the state. The roots of Ukrainian parliamentarism and local self-government come from the territorial community of the ancient Slavs. In the Ancient Ukrainian State (commonly known as Kyivan Rus), the people's assembly – the veche (city, territorial) and the local rural self-government body – the verv – first as a clan, and later as a territorial rural community, which united independent owners of one or more villages, continued to function.. The management functions in the verv were carried out by peasant meetings. In the 13-th century the activities of the viche were suspended.

After the Ukrainian lands became part of the Grand Duchy of Lithuania, elements of local self-government, especially in cities and towns, received further development in the form of prefectships.

Magdeburg law, which began to spread to Ukrainian cities starting in the middle of the 15th century, was of great importance for the further development of local self-government in Ukraine. Magdeburg law provided the city community with the right to self-government. It increased the differentiation of the urban population: the elite (nobility, merchants, workshop owners) acquired a dominant position, and the lower classes of citizens were excluded from participation in city management.

During the National Liberation War (1648 – 1654) and the existence of the Ukrainian Hetmanate (Zaporozhian Army), local self-government took on unique forms, which was due to its regimental and hundred-level structure (17th- 18th centuries). After the signing of the Treaty between Ukraine and Moscow (1654), the process of gradual elimination of Ukrainian forms of local self-government in the territories that became part of the Moscow State began. In various ways, the revival of self-government in Ukraine began during the era of national liberation struggles (1917-1920). After the overthrow of the Directory in 1920 and the establishment of the communist regime, a tragic page in the history of local self-government began – all local self-government bodies in Ukraine were liquidated and replaced by bodies of the «proletarian dictatorship» – provincial, county and village councils.

The revival of the institution of local self-government in modern Ukraine has become a significant step in both the democratization of the state regime and the establishment of a new system of public and legal relations in our country. This process turned out to be extremely complex, controversial,

and lengthy. Local self-government is precisely the authority that is closest to the person and aimed at protecting his/her rights and freedoms – it is carried out directly by the territorial community (i.e., the people who make up the community) or by the bodies formed by it and ensures the satisfaction of all the most important needs of the person, the provision of public services necessary for normal life.

**Conclusion.** In modern Ukraine, local self-government is recognized at the constitutional level as a state-guaranteed right and real ability of a territorial community – residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, towns, or cities into a rural community – to resolve issues of local importance independently or under the responsibility of local government bodies and officials within the framework of the Constitution and laws of Ukraine.

**Keywords:** local self-government, territorial community, division of powers between the government and local self-government, reforming the system of organization of public power, modern model of local self-government.