

13. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 25.10.2018).

14. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення 10.05.2019 р.)

15. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 1. С. 73-81.

16. Чехович Т. В. Сутність і юридична природа державної влади. Часопис Київського університету права. 2003. №3. С. 18-21.

УДК: 342.5

**Панчишин Р.І.,**

канд. юрид. наук,

докторант кафедри конституційного права

та порівняльного правознавства

Ужгородський національний університет

## **ІСТОРИКО-ПРАВОВІ УМОВИ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНОГО САМОВИЗНАЧЕННЯ (XVI-XVII СТОЛІТТЯ)**

У статті висвітлено історико-правові умови формування територіальної громади на українських землях у період державного відродження та національного самовизначення, а саме – періоди Запорізької Січі та Гетьманської держави. Автором охарактеризовано організацію місцевої влади на території українських земель у досліджуваній період, визначено систему органів місцевого самоврядування, спосіб їх організації та функціонування. Проведено аналіз положень першого конституційного акта – Конституції Пилипа Орлика у частині, що стосується закріплення системи та повноважень органів місцевої влади. Визначено характер впливу магдебурзького права на становлення місцевого самоврядування на українських

землях. На підставі проведеного дослідження виявлено та узагальнено характерні риси розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування у період національного самовизначення.

*Ключові слова:* історико-правові умови; територіальна громада; історичний розвиток; Запорізька Січ; Гетьманська держава; магдебурзьке право.

The article covers the historical and legal conditions of the formation of a territorial community on Ukrainian lands during the period of state revival and national self-determination, namely, the periods of Zaporizhzhya Sich and Hetman state. The author describes the organization of local authorities in the territory of Ukrainian lands during the period under study, the system of local self-government bodies, the way of their organization and functioning are determined. The analysis of the provisions of the first constitutional act - the Constitution of Pylyp Orlyk in the part concerning the consolidation of the system and powers of the local authorities. The character of the influence of Magdeburg Law on the formation of local self-government on the Ukrainian lands was determined. On the basis of the research, the characteristic features of the development of the territorial community and local self-government during the period of national self-determination were revealed and summarized.

*Key words:* historical and legal conditions; local community; historical development; Zaporizhzhya Sich; Hetman state; Magdeburg Law.

**Постановка проблеми.** Інститут місцевого самоврядування та статус територіальної громади на території сучасної України у своєму розвитку пройшли декілька історичних періодів, починаючи від утворення Київської Русі. Одним із найбільш важливих історичних етапів становлення місцевого самоврядування є період Запорізької Січі та Гетьманської держави. Не випадково загадану історичну добу називають періодом національного відродження, оскільки саме у цей період було закладено важливі державотворчі традиції та основи для подальшого розвитку місцевого самоврядування в

Україні. Саме питанням розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування у період національного відродження присвячено дану статтю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі історико-правові аспекти становлення та розвитку територіальної громади досліджували такі науковці, як Ю.М. Бисага, І.В. Козюра, М.В. Манзя, В.Г. Маргасова, О.М. Руденко, Н.В. Ткаленко та ін. Разом з тим, наукові дослідження у вказаній сфері, які охоплюють період національного самовизначення, зокрема, період Запорізької Січі та Гетьманської держави, залишаються недостатніми, епізодичними, що свідчить про відсутність комплексних досліджень широкого кола питань становлення та розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування у вказаний період

**Формулювання мети дослідження.** Метою даної статті є проведення історико-правового аналізу становлення територіальної громади у період національного самовизначення (періоди Запорізької Січі та Гетьманської держави). Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) охарактеризувати організацію місцевої влади на території українських земель у досліджуваній період, визначити систему органів місцевого самоврядування, спосіб їх організації та функціонування; 2) провести аналіз положень першого конституційного акта – Конституції Пилипа Орлика у частині, що стосується закріплення системи та повноважень органів місцевої влади; 3) визначити характер впливу магдебурзького права на становлення місцевого самоврядування на українських землях; 4) узагальнити характерні риси розвитку територіальної громади та місцевого самоврядування у період національного самовизначення – XVI-XVII століття.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Українські державотворчі традиції були уособлені в організації місцевого самоврядування в період Запорізької Січі. Як особлива козацька демократична республіка вона мала два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні Запорізьке військо поділялося на 38 куренів. Вищим органом козацького

самоврядування, який вирішував найважливіші питання, були загальна або, як її частіше називали, військова рада. Крім загальних військових рад, у запорізьких козаків були ще й ради по куренях, які частіше називалися сходками. Курінні сходки збиралися у разі потреби для вирішення дрібних справ, термінових питань. Нарешті, були ще сходки по паланках. Вони розглядали переважно дрібні господарські питання [1, с. 34].

Тобто, організація місцевого самоврядування передбачала єдину лінійно-управлінську структуру, в якій від нижчого до вищого рівня функціонували відповідні органи, наділені повноваженнями вирішувати питання певного місцевого рівня. При цьому, військова рада, як найвищий орган місцевого самоврядування, уповноважена була вирішувати найбільш важливі для життя Запорізької Січі питання.

Так, до компетенції ради входили такі питання, як: оголошення війни й підписання мирних угод, господарські угоди. У свою чергу, кіш, керуючись рішеннями загальної ради, втілював ці настанови в життя [2, с. 70].

Військова рада у своїй діяльності спиралась на виконавчий орган – кіш, який, зокрема, забезпечував реалізацію управлінських рішень ради.

Характерною особливістю процесу формування виконавчого органу (кіш) була виборність його членів. На військовій раді всі козаки відкритим демократичним способом висували кандидатури (як правило, альтернативні), обговорювали їх і більшістю голосів обирали на ту чи іншу посаду (від курінних отаманів до десятників включно) [2, с. 70].

Між тим, не зважаючи на те, що організація місцевого самоврядування у Запорізькій Січі мала важливе значення для подальших державотворчих процесів на українських землях, утвердження національної самобутності держави, не можна оминати увагою той факт, що суттєвий вплив на процес формування органів місцевого самоврядування та на рішення, які приймалися цими органами, справляла заможне козацтво.

З цього приводу І.С. Кривцун зазначає, що військова старшина, спираючись на багате козацтво, намагалася використати цю суспільно-політичну організацію у своїх

інтересах. Вона досить часто уникала звіту перед козаками про свою політичну діяльність, наперекір звичаям, що склалися. Утримувала у своїх руках виборні посади впродовж декількох років. Як знаряддя класового впливу старшина почала використовувати також військовий суд. Але таке засилля старшини не могло все ж зруйнувати основних демократичних принципів побудови органів влади і управління козацтва, позбавити цю систему притаманних їй рис демократизму [3, с. 246].

Правові засади територіальної організації місцевого самоврядування знайшли своє втілення в одному із перших конституційних актів України – Конституції Пилипа Орлика. В цьому історичному документі були відображені не лише державотворчі ідеї, але й також проблеми та недоліки тодішньої організації місцевого управління.

Зокрема, за свідченням багатьох науковців, у Конституції Пилипа Орлика підтверджувалося станове самоврядування, чим закладені основи сучасного місцевого самоврядування. В розділі XIII цього історичного документу зазначалося: «Стольне місто Русі – Київ – та інші міста України нехай непорушно і недоторкано зберігають всі свої права і привілеї, слушно їм надані. Гідністю цих виборчих зборів постановлено і доручено ствердити у свій час гетьманською владою» [4, с.129].

Також в Конституції Пилипа Орлика йшлося про те, що на українські міста лягає чималий тягар і через те, що багато сіл, які раніше їм належали і надавали допомогу у виконанні громадських робіт, повідходили у приватне володіння до різних державців духовних та світських. Тому, звертаючись до гетьманської старшини, зазначалося, що після завершення військових злиднів та отримання перемоги та свободи від московського підданства, спеціально обраними комісарами має бути проведена генеральна ревізія всіх маєтностей, що знаходяться у володінні можновладців, а результати її подані до Генеральної Ради, що при гетьманові. На ній і має бути вирішено, хто має право, а хто не має права володіти та користуватися військовими угіддями та маєтностями та які

повинності і послушенства підданські можновладцями мають виконуватися.

Стольне місто Київ та інші українські міста з магістратами своїми і з усіма правами та привілеями, законно їм наданими, повинні бути непорушно збережені. Це ухвалювалось спеціальним актом і доручалося підтвердити у подальшому гетьманською владою [5].

Зі змісту наведених положень Конституції Пилипа Орлика вбачається, що соціальне розшарування суспільства певним чином стояло на заваді рівномірного розвитку держави.

Разом з тим в другій половині XVIII ст. відбувається процес формування старшини у нову генерацію української еліти, яка бере на себе військові функції і функції управління. У складних політичних умовах ця старшина знаходить своє історичне місце і починає відігравати значну роль при розв'язанні багатьох важливих питань української державності [3, с. 246].

Свої особливості мала організація місцевого самоврядування цивільного населення на українських землях у період Гетьманської держави.

Як зазначає з цього приводу Матвєєва Т.О., за українсько-московським договором 1654 р. у Гетьманщині була закріплена правова система, яка склалася у період народно-визвольної війни 1648-1654 рр. і містила норми Литовського Статуту 1588 р., магдебурзького права, нормативні акти гетьманської влади, українського звичаєвого права тощо [6, с. 114].

Як зауважує з цього приводу І.С. Лісна, з одержанням магдебурзького права українське місто потрапляло в нові умови розвитку. Самоврядування на основі цього права фактично повністю зняло з міста юридичну та фінансову залежність від великого князя. В адміністративно-правовому плані самоврядування на основі магдебурзького права остаточно відокремлювало місто від села, надавши міщанам юридичні гарантії приватної власності, певний економічний стимул, воно створювало сприятливі умови для господарського розвитку

міста. Це прискорювало розшарування суспільства та формування соціальних верств [7, с. 17].

Тобто, фактично на підставі магдебурзького права міська громада отримувала значні привілеї у порівнянні із мешканцями сільських територій, на яких продовжувала поширюватися центральна князівська (королівська) влада, що закладали основи нерівномірного розвитку відповідних територій. Такий стан посилювався ще й тим, що крім права на місцеве самоврядування, міські жителі отримували майнові та господарські вольності, що створювало умови для формування приватної власності міщан, вільного торгового обігу між містами та відповідно, їх збагаченню.

Міське самоврядування за магдебурзьким правом утворювала система органів, зокрема: магістратура у складі ради на чолі з бурмістром та лави на чолі з війтом. Влада війта складала найважливішу частину муніципального управління, усі жителі міста повинні були підкорятися йому: війту і нараді присяжних належала судова влада. Війт – це найвища посадова особа міста в основному призначалася королем і з усіх міст України, що мали магдебурзьке право, тільки жителі Києва його самостійно обирали. Війт і бурмістри приймали рішення після згоди радців, але вони часто порушували норми магдебурзького права, про що свідчать скарги городян Великому князю та королю. Члени магістрату, війт і бурмістри охоронялися від зазіхань на їх життя, честь і гідність. Статути міст передбачали суворі покарання за такі порушення [8, с. 122].

Таким чином, у містах та селищах української держави зберігались звичаї та традиції магдебурзького права, хоча більшість дослідників вказують на певні особливості, притаманні системі магдебурзького права в українських містах у період Гетьманщини.

Зокрема, О.І. Гуржій, провівши ґрунтовне дослідження даного історичного періоду, дійшов до висновку, що на характер та обсяг застосування магдебурґії на місцях свій відбиток накладали тогочасні політичні й соціальні реалії життя. В Україні, порівняно із Західною Європою, були іншими організація магістратів, рівень самоврядування міст. Це

зумовлювало територіальні особливості в застосуванні магдебурзького права в Україні. Найбільше рис виборності мало магдебурзьке право у Гетьманщині, де його нормами, поряд з іншими джерелами, керувалися не тільки магістратські, а й полкові суди [9, с. 155–156].

Оскільки більшість міського населення у досліджувану добу було покозачене та стало так званим городовим козацтвом, відповідно, у містах на більшій території українських земель встановлювалась військова організація місцевого управління. Нечисельне цивільне міське населення очолював городовий отаман, влада якого спиралась на міщанське самоврядування. Починаючи з 1710 р. на місцях зміцнювалась полкова влада, яка спиралася на потужну підтримку місцевих еліт.

Юридично міста поділялися на дві групи – магістратські й ратушні. Перші з них користувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженим згодом гетьманами або царським урядом. За ним міста діставали самоврядування, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, ремісничі та торговельні пільги тощо. Ним встановлювався порядок обрання міських властей, їх управлінські функції, основи цивільного та кримінального права, норми оподаткування, регламентування діяльності ремісничих цехів і купецьких об'єднань тощо. Важливу роль у системі міського самоврядування відігравали виборні магістрати, які склалися з ради (райці на чолі з бурмістром) і лави, або лавничого суду. Райці відали адміністративно-господарськими справами: міським господарством організацією оборони міста, збиранням торгових мит, підтриманням зв'язків з гетьманською адміністрацією та царськими воєводами [10, с. 76].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, проведений в даній статті науково-правовий аналіз дозволяє зробити висновок, що розвиток територіальної громади та місцевого самоврядування у період національного самовизначення відзначився такими характерними рисами: 1) в цей період закладались основи національної державотворчої



традиції, в якій не останню роль відігравали козацька громада, на чолі зі старшиною; 2) запроваджувалась виборність посадових осіб місцевого самоврядування; 3) організовується ієрархічна система органів місцевого самоврядування від найвищого (військової ради) до нижчого органу (курені); 4) самоврядування цивільного населення здійснювалось за магдебурзьким правом.

Запровадження магдебурзького права на українських землях дало значний поштовх для подальшого розвитку місцевого самоврядування, передусім, на території українських міст. Це мало значення для утвердження європейських традицій та європеїзації культури місцевого самоуправління в тих містах, де діяло магдебурзьке право.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку може стати дослідження сучасних правових умов подальшого розвитку статусу територіальної громади (об'єднаної громади).

### Література:

1. Руденко О.М., Козюра І.В., Ткаленко Н.В., Маргасова В.Г. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посібн. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
2. Манзя М.В. Ретроспективний аналіз формування та концептуальні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні . Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2014. № 1 (45). С. 68-77.
3. Кривцун І.С. Організація Запорізького козацтва – формування основ самоврядування в Україні. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 29. С. 241-247.
4. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І., Денчук Р.О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць. 2012. № 1 (13). С. 128–134.
5. Конституція Пилипа Орлика: Конституція від 5 квітня 1710 року. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
6. Матвеева Т.О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. / Форум права. 2016. № 2. С. 114-123.

7. Лісна І.С. Магдебурзьке право на українських землях / Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2016. Вип. 2. Т. 1. С. 15-18.

8. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ. ун-т туризму, економіки і права. К. : КНТ, 2010. 232 с.

9. Гуржій О.І. Українська козацька держава в другій половині XVII-XVIII ст.: кордони, населення, право. К: Основи, 1996. 222 с.

10. Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної і соціальної історії ранньомодерної України. К.: Інститут історії України НАН України, 2009. 271 с.