УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.5/35

Смирний О. С.
https://orcid.org/0009-0001-1479-9613

ВІД МУНІЦИПАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено історико-правову трансформацію співвідношення місцевого самоврядування та державного управління на українських землях. Простежено зміну характеру взаємодії між місцевими органами і центральною владою від відносної муніципальної автономії періоду поширення магдебурзького права до посилення адміністративної централізації в імперський та радянський періоди. Встановлено, що економічний розвиток міст, міжнародна торгівля, функціонування ярмарків та міської інфраструктури сприяли становленню спеціалізованих органів, відповідальних за фінансові, адміністративні й господарські питання. Розкрито значення магдебурзького права для інституційного розмежування представницьких і виконавчих функцій місцевої влади та формування власної компетенції міських громад. Водночас показано, що муніципальна автономія залишалася обмеженою державним впливом, зокрема через участь центральної влади у формуванні окремих місцевих органів. Проаналізовано перехід до централізованої моделі після політичних трансформацій середини XVII століття, запровадження комендантської системи, реформування міських органів у XVIII–XIX століттях та створення земських установ. Визначено, що відповідні реформи сприяли організаційному ускладненню місцевої влади, однак не усунули її значної залежності від державної адміністрації. Окрему увагу приділено спробам поєднання державного управління та самоврядних засад у період Української Держави, а також правовій неоднорідності місцевої влади на західноукраїнських землях. Обґрунтовано, що радянська модель завершила процес фактичного включення місцевих органів до централізованої системи державної влади. Зроблено висновок, що історичний розвиток місцевого управління характеризувався постійним коливанням між муніципальною автономією та адміністративною централізацією, а визначальним критерієм реальної самоврядності виступала наявність власної компетенції, організаційної відокремленості та можливості самостійного вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, муніципальна автономія, магдебурзьке право, адміністративна централізація, міська дума, земські установи, місцева влада, публічна влада.*

Постановка проблеми. Дослідження сучасної моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади потребує врахування історичних закономірностей формування відповідних правовідносин. Система місцевої влади на українських землях упродовж тривалого часу зазнавала істотних трансформацій, що супроводжувалися зміною співвідношення між самостійністю територіальних громад і державним адміністративним впливом. У різні історичні періоди це співвідношення варіювалося від достатньо широкої муніципальної автономії до фактичного включення місцевих органів у вертикально організовану систему державного управління.

Одним із визначальних етапів відповідної еволюції стало поширення магдебурзького права. Його застосування сприяло економічному розвитку міст, становленню спеціалізованих органів міського управління, нормативному визначенню їх компетенції та поступовому інституційному розмежуванню представницьких і виконавчих функцій. Розвиток торгівлі, ярмарків, міжнародних торговельних зв'язків та міської інфраструктури об'єктивно вимагав існування власних адміністративних і фінансових механізмів управління. Водночас характер муніципальної автономії не був однаковим для всіх міст: порядок обрання чи призначення війтів, структура

© Смирний О. С., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

місцевих органів та обсяг їх повноважень залежали від конкретної правової моделі та ступеня втручання центральної влади.

Важливою особливістю цього періоду стало формування відносно відокремленої системи міського управління. Виведення частини міст з-під безпосереднього адміністративного підпорядкування феодалам, воєводам і намісникам сприяло становленню власних представницьких та виконавчих органів. Існування міських рад, магістратів, ради та лави свідчило про поступове ускладнення внутрішньої організації місцевої влади та формування її функціональної самостійності. Разом із тим погодження кандидатури війта центральною владою демонструє, що муніципальна автономія навіть за умов магдебурзького права не мала абсолютного характеру.

Подальша історична еволюція характеризувалася посиленням протилежної тенденції – централізації державного управління. Після політичних трансформацій середини XVII століття місцеве самоврядування поступово втрачало раніше набуту автономію, а механізми співробітництва з державними органами дедалі частіше замінювалися адміністративним підпорядкуванням. Запровадження комендантської системи у 1722 році посилило державний нагляд за місцевими органами, що істотно обмежило їхню реальну самостійність.

У XVIII–XIX століттях цей процес набув системного характеру. Реформування міського управління, створення дум, управ, сільських та волосних органів, а згодом земських установ сприяло збереженню окремих самоврядних елементів, однак вони функціонували в умовах значного адміністративного контролю. Навіть земська реформа 1864 року, яка розширила коло питань місцевого значення, не усунула залежності місцевих органів від центральної влади. Таким чином, місцеве самоврядування формально розвивалося, але його автономія залишалася обмеженою.

Особливо виразно централізаційна модель проявилася у радянський період, коли місцеві ради, незважаючи на виборний характер їх формування, фактично були інтегровані до єдиної системи державної влади. Відсутність реальної самостійності та підпорядкування місцевих інтересів загальнодержавним завданням призвели до фактичного зникнення принципового розмежування між місцевим самоврядуванням і державною адміністрацією.

Отже, наукова проблема полягає у визначенні закономірностей історичної трансформації співвідношення місцевого самоврядування та державного управління, а також у з'ясуванні причин переходу від моделей відносної муніципальної автономії до централізованої системи публічної влади. Такий аналіз дає можливість простежити історичні витоки сучасних проблем розмежування державної та самоврядної компетенції та пояснити стійкість адміністративно-централізованих підходів до організації місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика історичного розвитку місцевого самоврядування та його співвідношення з державною адміністрацією отримала висвітлення у працях представників юридичної науки, історії держави і права та публічного управління. Основними напрямами відповідних досліджень є аналіз магдебурзького права, трансформація компетенції місцевих органів, розвиток інститутів міського і сільського управління, а також зміна моделей відносин місцевої та центральної влади.

Історичні особливості функціонування магдебурзького права на українських землях детально досліджувала Т.Д. Гошко, у працях якої розкриваються організаційні й правові засади міської автономії, її зв'язок з економічним розвитком міст та формуванням власних органів управління. І. Грицяк аналізує історичну еволюцію місцевого самоврядування, особливості організації міської влади та співвідношення місцевих інституцій із центральною адміністрацією.

Проблеми розвитку правових моделей організації місцевої влади розглядаються також М.І. Мірошниченко та В.І. Мірошниченко, зокрема в контексті історичних форм публічної влади та правових систем, що застосовувалися на окремих територіях. Н.В. Камінська досліджує європейські моделі місцевого та регіонального самоврядування і їхній вплив на українські правові традиції.

Окрему групу становлять праці, присвячені змінам у компетенції місцевого самоврядування та посиленню державного адміністративного впливу. М.А. Кащишин досліджує повноваження органів місцевого самоврядування та їх трансформацію на різних етапах історичного розвитку. В.С. Куйбіда аналізує конституційно-правові проблеми міського самоврядування, зокрема розвиток місцевої компетенції та історичні передумови муніципальної автономії.

Специфіку організації місцевого управління Української Держави досліджували М.Л. Копиленко та О.Л. Копиленко, які звертали увагу на співвідношення місцевого самоврядування та

державної адміністрації у відповідний період. Окремі аспекти неоднорідності моделей місцевої влади на західноукраїнських землях відображені у працях І. Грицяка.

Таким чином, наявним є значний доробок щодо окремих етапів розвитку місцевого самоврядування, магдебурзького права, земських реформ, організації місцевої влади Української Держави та радянської системи рад. Водночас потребує подальшого комплексного осмислення саме динаміка співвідношення двох складових публічної влади – самоврядної та державної – з погляду поступової зміни характеру їх взаємодії від відносної автономії і функціонального розмежування до адміністративного контролю та фактичного підпорядкування. Саме цей аспект становить наукову нішу відповідного дослідження.

Постановка завдання. Метою наукової статті є встановлення основних історико-правових закономірностей трансформації співвідношення місцевого самоврядування та державного управління на українських землях, визначення етапів зміни характеру їх взаємодії від муніципальної автономії та функціонального розмежування місцевих органів до посилення адміністративного контролю і централізації.

Виклад основного матеріалу. Економічний розвиток міст значною мірою забезпечувався їх розташуванням на міжнародних торговельних шляхах. Створення торговельної інфраструктури, розвиток ярмаркової діяльності та функціонування спеціальних торговельних дворів для іноземних купців сприяли збільшенню доходів міських громад і покращенню матеріального становища населення [1, с. 84]. Усе це обумовлювало необхідність функціонування спеціалізованих органів управління, відповідальних за фінансові, адміністративні та господарські питання.

Особливості формування місцевої влади також залежали від конкретного міста. Якщо в Києві війт обирався міською громадою, то в більшості інших міст його призначала центральна влада. Організація діяльності міських органів управління визначалась спеціальними міськими статутами, які регламентували порядок їх функціонування та компетенцію [2, с. 57–62].

Своєрідною особливістю цього історичного періоду було також існування різних моделей управління сільськими територіями. У частині населених пунктів діяли положення магдебурзького права, тоді як в інших застосовувалися норми волоського права, що визначали іншу систему організації місцевої влади [3].

Щодо органів державної влади, то поширення магдебурзького права істотно змінило співвідношення їх компетенції з повноваженнями місцевого самоврядування. Значна частина міст була виведена з-під безпосереднього адміністративного управління феодалів, воєвод та намісників. Представницькі функції здійснювали міські ради, тоді як організація поточного управління покладалася на магістрат, до складу якого входили рада і лава. Саме така структура управління стала одним із перших прикладів інституційного розмежування представницьких та виконавчих функцій у системі місцевої влади.

Лава виконувала функції органу, близького за своїм призначенням до сучасної місцевої адміністрації. До її складу входили лавники, які обиралися довічно після складення присяги. Керівництво лавою здійснював війт, кандидатура якого погоджувалася центральною владою. Така система функціонувала до середини XVII століття.

Подальший розвиток був перерваний політичними змінами, що настали після Переяславської ради 1654 року. Саме з цього часу розпочалося поступове впровадження централізованої системи управління, яка істотно обмежила автономію місцевого самоврядування та започаткувала тривалий процес русифікації організації публічної влади [4].

Водночас Конституція Пилипа Орлика 1710 року містила спробу відновити традиційні засади місцевого самоврядування та повернути попередню систему управління містами. Проте фактична організація місцевої влади залишалася пов'язаною з військово-адміністративним устроєм Козацької держави, основою якого був полково-сотенний територіальний поділ [5, с. 58].

Основні вимоги українських громад щодо збереження історичних міських привілеїв, традиційного устрою міст, скасування окремих податків та військових повинностей знайшли відображення у Березневих статтях Богдана Хмельницького та частково у Конституції Пилипа Орлика [6, с. 36]. Однак більшість цих положень так і не була реалізована на практиці.

Після укладення українсько-московського договору 1654 року система місцевого управління на українських землях зазнала суттєвих трансформацій. Подальший розвиток був пов'язаний із поступовим запровадженням централізованої моделі організації влади, що супроводжувалося посиленням адміністративного контролю з боку держави над діяльністю органів місцевого самоврядування.

Черговим етапом цих змін стало впровадження у 1722 році комендантської системи управління.

Її особливістю було призначення представників центральної влади, які здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів та контролювали реалізацію ними покладених функцій. За таких умов реальна самостійність місцевого самоврядування істотно звужувалася, а взаємодія між місцевими органами та державними адміністраціями фактично трансформувалася у систему адміністративного підпорядкування [4].

Пізніше, у результаті муніципальної реформи, проведеної в другій половині XVIII століття, було здійснено чергову перебудову системи міського управління. Було сформовано нові органи місцевого самоврядування, до яких належали міські думи та їх виконавчі органи – розпорядчі (шестигласні) думи. Загальна дума скликалася періодично для обрання виконавчого органу, який забезпечував повсякденне управління міськими справами. Незважаючи на збереження окремих елементів місцевого самоврядування, фактичне управління містами дедалі більше концентрувалося у руках органів державної адміністрації.

Міські управи виконували функції представництва різних соціальних груп міського населення, зокрема купецтва, ремісничих об'єднань та інших категорій жителів. Усередині загальної думи функціонували окремі структурні підрозділи, які відображали станову організацію суспільства, хоча їх практичний вплив на здійснення місцевого управління залишався обмеженим.

Окремі елементи магдебурзького права продовжували діяти на українських землях ще протягом певного часу. Остаточне скасування більшості міських привілеїв відбулося після придушення польського повстання 1830–1831 років. На Лівобережній Україні відповідні положення були ліквідовані у 1831 році, у Києві – наприкінці 1834 року, а остаточне законодавче скасування магдебурзького права відбулося у 1835 році. Згодом, у 1842 році, було припинено дію Литовського статуту.

Протягом XIX століття на українських землях поступово формувалася загальноімперська система місцевого управління. У сільській місцевості функціонували сільські товариства, що виконували окремі виконавчо-розпорядчі функції та володіли власним майном і земельними ресурсами.

Основними елементами місцевого управління у сільській місцевості були сільський схід, волосний схід, волосне правління та волосний суд. Сільський схід приймав рішення щодо земельних відносин, розподілу податкового навантаження та обрання посадових осіб. Волосний схід координував діяльність кількох громад і вирішував питання господарського розвитку волості. Волосне правління виконувало функції виконавчого органу, тоді як волосний суд розглядав дрібні цивільні та кримінальні справи. У другій половині XIX століття система місцевого самоврядування була доповнена земськими установами, які стали новим елементом організації місцевої влади [4].

Остаточний відхід від традицій магдебурзького права відбувся після проведення земської реформи 1864 року. Було створено губернські та повітові земські збори, а також земські управи, які здійснювали управління місцевими справами. Їх діяльність регулювалася Положенням про губернські та повітові земські установи 1864 року.

Компетенція земських органів охоплювала широке коло питань місцевого значення. До їх повноважень належали забезпечення діяльності поліції, організація збору податків, розвиток медичного обслуговування населення, утримання шляхів сполучення, вирішення господарських та соціальних питань. Водночас керівництво земськими органами значною мірою залежало від центральної влади, що свідчило про поєднання елементів місцевого самоврядування з механізмами державного управління.

У радянський період місцеві ради формально визнавалися органами місцевого самоврядування, однак фактично вони були складовою єдиної централізованої системи державної влади. Реалізація будь-яких питань місцевого значення підпорядковувалася загальнодержавним інтересам, визначеним керівництвом Радянського Союзу. Самостійність територіальних громад практично була відсутня, а місцеві органи виконували насамперед функції державної адміністрації.

Разом із тим ще наприкінці XIX століття здійснювалися спроби реформувати систему міського управління. Прийняття Міського положення 1870 року було спрямоване на відокремлення представницьких органів місцевого самоврядування від виконавчих структур. У результаті реформи міська управа стала окремим виконавчим органом, тоді як міська дума виконувала представницькі функції.

Проте очікуваних результатів ця реформа не забезпечила. Уже в 1892 році було проведено нову реформу місцевого управління, основною метою якої стало формування всестанових органів місцевої влади замість попередньої станово-бюрократичної системи.

Окремий етап розвитку взаємодії між місцевою та державною владою пов'язаний із періодом Української Держави під проводом Павла

Скоропадського. Законодавство цього часу передбачало організацію місцевого управління на засадах співробітництва між державними комісарами та місцевими радами трудового населення, що свідчило про прагнення поєднати елементи державного управління з місцевим самоврядуванням [7, с. 18–26].

У період існування Західноукраїнської Народної Республіки система місцевої влади характеризувалася значною неоднорідністю. На різних територіях одночасно діяли австрійські, румунські, чехословацькі та інші правові моделі організації місцевого управління, що було наслідком історичних особливостей розвитку відповідних регіонів. У зв'язку з цим спостерігалося поєднання різних підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій [8; 9, с. 59–60].

У радянський період місцеві ради хоча й формувалися шляхом виборів, однак не володіли реальною самостійністю. Вони повністю контролювалися центральними органами державної влади, які визначали основні напрями їх діяльності та здійснювали постійний адміністративний контроль. За таких умов взаємодія між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади фактично зводилася до виконання місцевими органами вказівок, отриманих від державних органів управління.

Висновки. Історичний розвиток місцевого самоврядування на українських землях не може бути охарактеризований як безперервний, та спрямований на поступове розширення місцевої автономії. Навпаки, він характеризувався чергуванням періодів посилення самостійності місцевих громад із періодами централізації державного управління та звуження компетенції місцевих органів. Зміна політичної належності українських земель, трансформація державного устрою та проведення адміністративних реформ безпосередньо впливали на характер взаємодії між центральною владою та місцевими інституціями.

Список літератури:

1. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – поч. XVII ст.). Львів : Афіша, 2002. 254 с.

2. Грицяк І. Місцеве самоврядування в Україні в історії та сучасності. Вісник УАДУ при Президентові України. 1996. № 1. С. 58–61.

3. Мірошниченко М. І. , Мірошниченко В. І. Історія вчень про державу і право : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 224 с.

4. ащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах : порівняльний аналіз : дис. … д-ра філос. : 081. Київ, 2020. 208 с. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/handle/123456789/17670.

5. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2012. 405 с.

6. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні : монографія. Львів : Літопис, 2001. 375 с.

7. Копиленко М. Л., Копиленко О. Л. Місцеве самоврядування та місцева адміністрація Української гетьманської держави. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції*. Київ, 1994. С. 18–26.

8. Leheza Y. Methods of public governance: administrative and legal aspect. *Law. State. Technology*. 2021. No 2. P. 25–30. URL: https://doi.org/10.32782/lst/2021-2-3

9. Грицяк І. Місцеве самоврядування в Україні в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України.* 1996. № 1. С. 59–60.

Smyrnyi O. S. FROM MUNICIPAL AUTONOMY TO ADMINISTRATIVE CENTRALIZATION: HISTORICAL AND LEGAL DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

The article examines the historical and legal transformation of the relationship between local self-government and state administration in the Ukrainian territories. It traces the evolution of interaction between local authorities and the central government from the relative municipal autonomy associated with the spread of Magdeburg Law to the strengthening of administrative centralisation during the imperial and Soviet periods. It is established that the economic development of cities, international trade, fairs and urban infrastructure contributed to the establishment of specialised bodies responsible for financial, administrative and economic matters. The significance of Magdeburg Law for the institutional separation of representative and executive functions of local government and for the development of the independent competence of urban communities is revealed. At the same time, it is demonstrated that municipal autonomy remained limited by state influence, particularly through the participation of central authorities in the formation of certain local bodies.

The transition towards a centralised model following the political transformations of the mid-seventeenth century, the introduction of the commandant system, the reform of municipal authorities in the eighteenth and nineteenth centuries, and the establishment of zemstvo institutions are analysed. It is determined that these reforms contributed to the organisational development of local government but did not eliminate its significant dependence on state administration. Particular attention is paid to attempts to combine state administration with self-government principles during the period of the Ukrainian State, as well as to the legal diversity of local governance models in the western Ukrainian territories. It is substantiated that the Soviet model completed the process of effectively incorporating local bodies into a centralised system of state power. The article concludes that the historical development of local governance was characterised by continuous fluctuation between municipal autonomy and administrative centralisation, while the decisive criteria of genuine self-government were the existence of its own competence, organisational independence and the ability to resolve local matters autonomously.

Keywords: *local self-government, state administration, municipal autonomy, Magdeburg Law, administrative centralisation, city council, zemstvo institutions, local government, public authority.*

Дата першого надходження статті до видання: 09.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 25.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 18.11.2026