

УДК 352.07(09)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.26>

М. О. Лазор

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

ПЕРІОДИЗАЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено наукові підходи вчених з різних наукових галузей до проблематики періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в Україні. Здійснено аналіз критеріїв, за якими науковці і дослідники виокремили ті чи інші етапи формування служби в органах місцевого самоврядування.

Констатовано дві основні тенденції: 1) наукові підходи до періодизації досліджуваного інституту публічного управління концентруються в основному у напрямках дослідження етапів розвитку місцевого самоврядування, зокрема виконавчі органи та проходження в них служби досліджуються побіжно; 2) наукові підходи до періодизації становлення і розвитку служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби не враховує важливі історичні періоди, зокрема формування унікальних національних моделей служби в органах місцевого самоврядування. Серед таких періодів потрібно вирізнити період Гетьманщини (XVII – XVIII століття) і період національно-визвольних змагань та українське державотворення 1917 – 1921 років.

У статті запропоновано міждисциплінарний методологічний підхід до формування періодизації становлення та розвитку публічної служби в органах місцевого самоврядування, який базується на поєднанні історико-хронологічного і системного методів дослідження, що уможливило виокремлення періодів розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах різних етапів державотворення з урахуванням інсталяції систем самоврядування на основі відповідних міжнародних моделей, зокрема таких, як Магдебурзьке право, або Європейська хартія місцевого самоврядування.

У результаті дослідження обґрунтовано власний підхід до періодизації означеної проблематики, який представлено періодизацією, що складається з восьми етапів: 1) період середньовічної демократії (IX – XV ст.); 2) період впровадження Магдебурзького права (XV – XVII ст.); 3) служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII – XVIII ст.); 4) період перебування українських земель у складі Австро-Угорської і Російської імперій (XVIII – початок XX ст.); 5) період національно-визвольних змагань 1917 – 1921 рр.; 6) період перебування у складі іноземних держав 1921 – 1991 рр.; 7) період відновлення незалежності України в 1991 – 2014 рр.; 8) особливості моделі служби в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер).

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, публічна служба, періодизація, Магдебурзьке право, децентралізація, воєнний стан.

Постановка проблеми. Розвиток українського державотворення неодмінно пов'язаний із системним реформуванням місцевої влади, що виражається, насамперед, у трансформації функцій органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. У різні історичні періоди становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби залежало від форм державності, або особливостей тих чи інших політичних режимів держав, до яких входили українські землі.

Формування інституту служби в органах місцевого самоврядування не лише тривалий історичний, але й складний діалектичний процес.

З огляду на глобальні трансформації у сфері служби в органах місцевого самоврядування в Україні дослідження цієї проблематики є також актуальним у руслі двох чинників: 1) децентралізаційних процесів; 2) анексії українських територій та введення воєнного стану. У цих умовах досліджуваний феномен набув абсолютно нових форм, з'явилися функції, раніше не притаманні цьому інституту, суттєво трансформувалося законодавство. З огляду на ці зміни, для формування оптимальних публічно-правових основ удосконалення інституту служби в органах місцевого самоврядування доцільно дослідити основні етапи його становлення, осмислити підходи дослідників до періодизації цього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців проблема періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування знайшла своє вираження у контексті дослідження генези місцевого самоврядування в Україні загалом. Учені з різних наукових сфер, зокрема зі сфери публічного управління та адміністрування, правових, історичних, політичних та інших наук, зокрема такі, як: С.О. Байрак, О.В. Батанов, Н.А. Бондар, С.В. Болдирев, С.В. Калюжна, Г.П. Клімова, О.Д. Лазор, Ю.Л. Панейко, Н.О. Петрова, В. Тужик, Г.В. Чапала та багато інших приділили увагу проблемам періодизації та дослідженню окремих періодів становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, побудували власні підходи до періодизації на основі різноманітних критеріїв.

У цій частині заслуговують уваги монографічні дослідження. Так О.В. Батанов [1] (2003 р.) розкрив процес становлення вітчизняної теорії місцевого самоврядування крізь призму конституційно-правового статусу, місця та ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування в Україні. Монографічне видання П.Ф. Гуралю [2] (2008 р.) присвячене історико-правовому дослідженню територіальної громади в Україні, починаючи від періоду Київської Русі і до відновлення місцевого самоврядування в умовах незалежної України, у якому частково акцентовано увагу на органах місцевого самоврядування, їх керівництві, правах та обов'язках членів територіальних громад у сфері місцевого самоврядування.

Здійснюючи теоретико-правовий аналіз місцевого самоврядування в системі публічної влади Г.В. Чапала [3, с. 201] наголошує на тому, що територіальна громада, «будучи джерелом влади місцевого самоврядування, має можливість реалізації власного потенціалу насамперед за допомогою інститутів безпосередньої демократії. Але, реалізація нею власних публічних інтересів у повному обсязі є можливою лише за допомогою професійного управлінського апарату, завдяки чому забезпечується ефективність управління», що знайшло своє відображення у генезі місцевого самоврядування та становленні інституту муніципальної служби.

Ураховуючи значний науковий доробок науковців, проблематика періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби залишається практично не дослідженою, відсутніми є акцентовані фундаментальні та прикладні комплексні наукові розвідки у цій сфері. Саме на необхідності «винайти таку виборчу систему, яка б одночасно забезпечувала б і незалежність, і фаховість у самоврядній адміністрації», механізмі формування кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування наголошує й Ю.Л. Панейко [4, с. 79] – один із найвизначніших авторитетів адміністративного права, найавторитетніших теоретиків місцевого самоврядування в Європі.

Метою статті є обґрунтування концепції періодизації становлення та розвитку

служби в органах місцевого самоврядування в Україні із застосуванням міждисциплінарного методологічного підходу до цього процесу на основі аналізу підходів дослідників різних наукових галузей. Завданням статті є аналіз джерельної бази з означеної проблематики та формулювання авторської концепції періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитись із дослідниками [5, с. 44] у тому, що історичні традиції розвитку місцевого самоврядування України у її сучасних територіальних вимірах пройшли дуже складний історичний шлях. Починаючи з часів Київської Русі, українське місцеве самоврядування впродовж століть перебувало під постійним впливом східної та західної політичних культур, що обумовлено особливим геополітичним становищем нашої держави. Різноманітність підходів дослідників, насамперед, до аналізу історичних реалій, що існували в різні епохи у різних регіонах країни та зумовили його зародження, становлення та виникнення особливостей, характерних для функціонування та розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Українській державі, досі не дозволило скласти ясну, повну та об'єктивну картину про нього [6, с. 83].

У науковому доробку [7, с. 315] О.Д. Лазор, досліджуючи процеси вдосконалення виборчого інструментарію як механізму формування публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних країн, також стверджує, що «поза увагою в Україні залишається розгляд питання обрання представників публічної самоврядної влади не лише як важливої та невід'ємної складової статусу, але й як формування інституту ради та інституту голови, які є представниками інтересів виборців, але за функціональним наповненням – відрізняються».

Існує позиція науковців про те, що еволюція служби в органах місцевого самоврядування в Україні пройшла шість основних історичних етапів:

1. Доколоніальна модель самоврядування (часи Київської Русі).

2. Колоніальна модель самоврядування, коли національна модель місцевого самоврядування була вписана в «центрально-окраїнні» структурні зв'язки з країнами-метрополіями, до складу яких входила сучасна Україна, тобто Австро-Угорською імперією, Річчю Посполитою та Російською імперією.

3. Національно-реакційна модель першої української держави як результат взаємодії Гетьманщини та Директорії (1917–1918).

4. Радянська модель (1920–1991) – вертикальна ієрархія з місцевими органами влади – Радами.

5. Перебудова та рання українська національна модель (1985–1991).

6. Сучасна українська модель виконавчих органів місцевого самоврядування (з 1991 р. до теперішнього часу) [8, с. 77–78].

Необхідно зазначити, що наведена періодизація не включила у своїй структурі два важливих періоди, що відображали суто національні моделі служби в органах місцевого самоврядування, зокрема – це період національно-визвольних змагань 1648–1654 рр. У цьому контексті підтримуємо думку Г.П. Клімової [9, с. 83] про те, що магдебурзьке право сприяло розвитку української національної свідомості, у подальшому вплинуло на формування української козацької держави (друга половина XVI – середина XVIII ст.). Примітно, що окремі вчені [10] взагалі пов'язують початок становлення українського муніципалізму з формуванням козацької держави.

На наше переконання, найбільш повною, з точки зору виокремлення характерних періодів за критеріями державотворення, є періодизація, подана С.В. Болдиревим, який в історії становлення зазначеного явища в Україні вирізняє декілька значних етапів:

1) періоду Київської Русі (IX–XI ст.);

2) часів феодальної роздробленості (XI–XIII ст.);

3) польсько-литовської доби (XIV–XVI ст.);

4) козацького – часів Запорізької Січі (XVI–XVII ст.);

5) під час перебування України в складі Російської імперії та Австро-Угорщини (кін. XVII – поч. XX ст.);

6) 1917–1920 рр. в Україні й на західноукраїнських землях у 1920–1930 рр.;

7) в Україні на сучасному етапі (1990–2003 рр.) [11, с. 6].

Інший підхід до періодизації запропоновано В. Тужиком відповідно до якого передбачено виокремлення шести етапів:

- «... виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;

- надання містам Магдебурзького права, спочатку Галицько-Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), а пізніше уже литовськими та польськими королями (м. Київ – 1494 р., м. Чернігів – 1623 р.);

- створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення земств 1864 р.;

- існування Рад за часів СРСР, що поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Самостійність та матеріально-фінансова база таких органів була відсутня, тому Ради та їхні виконкоми залишалися елементами централізованого апарату управління, а тому не могли виконувати функції місцевого самоврядування;

- відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 р., яке почалося з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих Рад народних депутатів. З цього часу можна говорити про новий етап у діяльності Рад. Закон «Про Місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який був ухвалений 7 грудня 1990 р., визнав місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це була спроба перетворити місцеві ради, що на той час входили до єдиної системи органів державної влади, на органи місцевого самоврядування. Розпочався процес переходу до демократичної системи управління, базуючись на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;

- сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що розпочався з ухваленням Конституції України 1996 р. коли місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією з засад конституційного ладу України. 21 травня

1997 р. був ухвалений новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ...» [12].

В історико-правовому дослідженні територіальної громади в Україні П.Ф. Гураль [2] виокремлює її становлення в періоди:

- Київської Русі;
- входження українських земель до складу Великого князівства Литовського і королівства Польського;
- козацько-гетьманської держави;
- входження українських земель до складу Російської імперії;
- Австро-Угорського панування на території західних земель України;
- відновлення та розвитку української державності.

Ігнорування періоду 1917–1921 рр. є спільним недоліком дослідників у формуванні періодизації розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування. Ключове значення має період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр., адже саме у зазначені роки найбільш повно були виражені особливості національного державотворення, зокрема муніципального рівня.

Дослідник Г.В. Чапала [3, с. 199] зазначає, з чим неможливо не погодитись, що «межа між самоврядуванням і іншими видами управління не є одномірною – важко констатувати, де закінчується місцеве самоврядування і починається іноврядування, у реальній дійсності цим феноменам відповідає істотна кількість перехідних форм».

За результатами проведеного дослідження, зокрема щодо періодів становлення самоврядування, ролі та прав територіальних громад у формуванні влади у різні періоди його розвитку, особливостей створення та функціонування органів місцевого самоврядування, розподілу функціоналу посадових осіб, правової основи – сформовано ґенезу інституціональних моделей служби в органах місцевого самоврядування, коротка характеристика відповідності яких історичним періодам його формування представлена у таблиці 1.

Отже, на наше переконання, періодизація становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного

Відповідність моделей служби в органах місцевого самоврядування історичним періодам його становлення

№ з/п	Періоди місцевого самоврядування	Коротка характеристика моделі служби в органах місцевого самоврядування
1.	період середньовічної демократії (IX – XV ст.)	• служба в органах місцевого самоврядування не виокремлювалася в особливий вид публічної служби, а існувала як невід'ємний елемент системи самоврядування тогочасного українського суспільства; зі зміцненням державної влади формувалася інститут служби в органах місцевого самоврядування, одночасно посилювалося й значення її представників у процесі виконання рішень віча та судових рішень
2.	період впровадження Магдебурзького права (XV–XVII ст.)	• удосконалення організаційно-правових форм служби під час запровадження цивілізаційно новітніх стандартів
3.	служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII–XVIII ст.)	• організаційно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування сформовано на основі симбіозу українського тогочасного звичаєвого права та елементів Магдебурзького права
4.	період перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII – початок XX ст.)	• проходження служби в органах місцевого самоврядування втратило попередні організаційно-правові основи і було повністю замінено російською імперською моделлю до 1917 р.; • на українських землях, які ввійшли до складу Австро-Угорської імперії, інститут служби в муніципалітетах представлений певним симбіозом децентралізованих рад, які, здебільшого, перебували під управлінням централізованої адміністрації центральних органів виконавчої влади
5.	період національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.)	• вираження особливостей національного державотворення, зокрема муніципального рівня; служба в муніципалітетах ЗУНР відбувалася за моделлю, схожою з моделлю Гетьманату П. Скоропадського, у чому простежується паралель із сучасними військово-цивільними адміністраціями під час воєнного стану в Україні.
6.	період перебування у складі іноземних держав (1921–1991 рр.)	• функціонування служби у рамках моделей іноземних держав
7.	період відновлення незалежності України в (1991–2014 рр.)	• визначення, закріплення та трансформація основних засад організації та функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування
8.	особливості моделі служби в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер)	• військово-цивільні адміністрації стали новою моделлю служби в муніципалітетах, проте, регулювання проходження служби в органах місцевого самоврядування базується на роз'ясненнях НАДС, що не належать до правових норм, а відтак потребують детальнішого законодавчого закріплення.

Джерело: укладено автором на основі [1-12]

виду публічної служби має будуватися на двох критеріях: історичних аспектах державотворення та інституційних моделях цього виду публічної служби.

Історичні аспекти державотворення відображають етапи незалежності й часи перебування українських земель у складі іноземних держав. У розрізі цих історичних етапів відбувалось формування і реалізація національних моделей муніципальної служби або ж – функціонування її у рамках моделей іноземних держав. Водночас інституційні моделі передбачають їх запровадження на основі відповідних міжнародних актів і стандартів, таких як

Магдебурзьке право, Європейська хартія місцевого самоврядування та інших. Тому вищезгадані та інші наукові підходи щодо виокремлення характерних періодів становлення і розвитку служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби повинні бути переглянуті з урахуванням критеріальної стратифікації. Водночас особливого значення набуває період служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в умовах воєнного стану, коли військово-цивільні адміністрації стали новою моделлю служби в муніципалітетах.

Висновки. Відтак, у нашому розумінні періодизація становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби представлена такими етапами:

1) становлення служби в органах місцевого самоврядування в українських землях в умовах середньовічної демократії (IX–XV ст.);

2) служба в магістратах на українських землях у період впровадження Магдебурзького права (XV–XVII ст.);

3) служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII–XVIII ст.);

4) служба в органах місцевого самоврядування на українських землях Австро-Угорської і Російської імперій (XVIII – початок XX ст.);

5) національна модель служби в органах місцевого самоврядування в Україні в період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.;

6) служба в органах місцевого самоврядування на українських землях у період перебування у складі іноземних держав 1921–1991 рр.;

7) формування і функціонування служби в органах місцевого самоврядування у період відновлення незалежності України в 1991–2014 рр.;

8) служба в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер).

Отже, основою пропонованої періодизації є синтез історичних періодів розвитку української державності, впливу зарубіжних і формування національних моделей службових органів місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні :

монографія. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.

2. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : монографія. Львів : ЛьвДУВС, «Край», 2008. 468 с.

3. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія. Харків : Право, 2006. 224 с.

4. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.

5. Kaliuzhna S.V., Petrova N. O., Bondar N. A. History of the institution of local self-government in Ukraine at various stages of the country evolvement. The European choice of Uk. *Південноукраїнський правничий часопис*. 4-2022, Ч. 1. Р. 42–47.

6. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Л. Українки*. 2010. Вип. 26. С. 83–87.

7. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

8. Примуш М., Коваль Ю. Трансформація місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду : монографія. Донецьк: Юго-Восток. 2014. 220 с.

9. Клімова Г.П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 80–89.

10. Kirichenko Y. Historical aspect of formation and development of local government organs as a subject of administrative right. *Visegrad Journal on Human Rights*. 6 (volume 2) 2018. Р. 86–91.

11. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків. 2003. 20 с.

12. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2009. № 5. С. 66–71.

Lazor M. Periodization of the formation of service in local government bodies as an independent type of public service

The article explores scientific approaches of scientists from different scientific fields to the problem of periodization of the formation of service in local government bodies as an independent type of public service in Ukraine. An analysis of the criteria by which scientists and researchers identified certain stages of service formation in local government bodies is carried out.

Two main trends are established: 1) scientific approaches to the periodization of the studied public administration institution are concentrated mainly in the areas of research of the stages of local government development. Executive bodies and service in them are studied

in passing; 2) scientific approaches to the periodization of the formation and development of service in local government bodies as an independent type of public service do not take into account important historical periods when unique national models of service in local government bodies were formed. Among such periods it is necessary to note the period of the Hetmanate (XVII – XVIII centuries) and the period of national liberation struggle and the Ukrainian state of 1917 – 1921.

The article offers an interdisciplinary methodological approach to the formation of periodization of the formation and development of public service in local government bodies, based on a combination of historical-chronological and systemic research methods, which made it possible to identify periods of development of service in local government bodies in the conditions of different periods of state creation, taking into account the installation. models of self-government based on the relevant international models, in particular such as the Magdeburg Law or the European Charter of Local Self-Government.

As a result of the study, the author substantiated his own approach to the periodization of the studied problems, which is presented by a periodization consisting of eight periods: 1) the period of medieval democracy (IX – XV centuries); 2) the period of implementation of the Magdeburg Law (XV – XVII centuries); 3) service in local government bodies of the Hetmanate (XVII – XVIII centuries). 4) the period of the Ukrainian lands' stay in the Austro-Hungarian and Russian empires (18th – early 20th centuries); 5) the period of the national liberation struggle 1917 – 1921; 6) the period of stay in foreign states 1921 – 1991; 7) the period of restoration of independence of Ukraine in 1991 – 2014; 8) features of the model of service in local government bodies under the conditions of annexation of Ukrainian territories and martial law (2014 – present).

Key words: *service in local government bodies, public service, periodization, Magdeburg Law, decentralization, martial law.*