

ОТТО ЕЙХЕЛЬМАН ПРО РЕФОРМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізується науково-теоретична спадщина представника національно-державницького напрямку в українській політології Отто Ейхельмана про організацію системи місцевого самоврядування в Україні. Розкриваються принципи розподілу владних повноважень між центром та регіонами.

Ключові слова: *централізація, організація влади, держане будівництво, реформа, місцеве самоврядування, організація, виборче право, державний устрій.*

Анализируется научно-теоретическое наследство представителя национально-государственного направления в украинской политологии Отто Эйхельмана об организации системы местного самоуправления в Украине. Раскрываются принципы распределения властных полномочий между центром и регионами.

Ключевые слова: *централизация, организация власти, государственное строительство, реформа, местное самоуправление, организация, избирательное право, государственное устройство.*

The scientific and theoretical inheritance about the organization of system of local government in Ukraine of Otto Eihelmann – the representative of national and state direction in Ukrainian political sciences is analysed here. The principles of distribution of power authorities between the center and the regions are revealed.

Key words: *centralization, organization of power, state building, reform, local government, organization, voting right, state structure.*

У становленні системи державної влади в Україні важливе місце належить розподілу владних повноважень між центром і територіями, визначенню форми державно-територіального устрою і територіальної організації влади. Конституційна реформа, яка розпочата прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України», здійснивши перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади, дещо призупинила реалізацію свого другого етапу, а саме реформування місцевих органів влади. Стан, в якому опинилася влада на місцях, на думку багатьох вчених і практиків, не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів незалежного врядування. Можна виділити основні проблемні моменти: надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування. Подолати перелічені чинники, які негативно позначаються на ефективності та дієвості місцевого управління, можна шляхом внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування.

Очевидним є те, що нинішній етап українського державотворення вимагає глибокого вивчення досвіду наших попередників, які брали безпосередню участь у національно-визвольному русі XIX і XX століть, розробляли концепції та форми українського державного будівництва. Своєрідне місце серед них займає Отто Ейхельман (1854-1943 рр.) – представник національно-державницького напрямку в українській політології, громадсько-політичний діяч, вчений-правник, професор Українського Вільного університету в Празі, дійсний член Наукового товариства ім. Шевченка. Йому належить цілий ряд ґрунтовних досліджень з питань державного, адміністративного та міжнародного права. О. Ейхельман був автором проекту Конституції УНР, яка відповідала національним традиціям українського народу.

Необхідно зазначити, що у вітчизняній та зарубіжній політичній науці немає спеціальних та узагальнюючих праць, які б комплексно розкривали концепцію українського державотворення О. Ейхельмана. Його науковий доробок є недостатньо вивченим. Отже, мета роботи – дослі-

дження ідей вченого про формування органів державної влади на місцях.

Основними засадами проекту Конституції УНР О. Ейхельмана були принципи народного суверенітету і федералізму. Держава, як основна політична інституція, має будуватися на організованому та вільному суспільстві, підкреслює він, рівних відносинах між державою і громадянством. Така взаємодія приведе до загального добробуту населення, забезпечить позитивну динаміку розвитку суспільно-політичного життя країни. На думку автора, основою будівництва національної самостійної держави є реалізація демократично-республіканського принципу, зміст якого полягає у можливості народу «брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ та праці в державі» [3, с. 12]. Проект ґрунтується на актуальному та прогресивному гаслі автора: «Держава для народу. Народ – початок фундаменту. Держава – завершення цього».

До складу федеральної державної організації УНР входили такі установи:

- 1) федерально-державна установча влада народу УНР;
- 2) надзвичайне національне зібрання;
- 3) федерально-державний парламент, до складу якого входило дві палати: Земсько-державна та Федерально-державна рада;
- 4) федерально-державний голова;
- 5) федерально-державні міністерства;
- 6) федерально-державний суд;
- 7) федерально-державний контроль;
- 8) місцеві органи федерально-державного управління.

Державно-територіальний устрій України визначався вченим за федеративним принципом. О. Ейхельман уявляв Україну як федерально-державну організацію у формі союзної держави. «Я особисто схилиюсь до того, – підкреслює вчений, щоб конструкції політичної організації Української Народної Республіки надати федеративно-державну форму...» [3, с. 16]. Згідно конституційного проекту Україна ділилася на самостійні політичні одиниці – землі, а повітам і громадам надавалась широка автономія. Наголошується, що всі землі назавжди об'єднані в єдину Українську Народну Республіку для здійснення спільними силами і засобами державних і куль-турних завдань на всіх ділянках суспільно-політичного життя. Кількість і назви земель не вказувались, але визначались критерії земельного поділу. Враховувались економічні умови, регіональні особливості населення, топографічні конфігурації. Кордони земель та їх території могли модифікуватись лише за згодою зацікавлених у цьому процесі земель.

Землі здійснювали самоуправління на своїй державній території в справах, що не входили до компетенції федерально-державної організації. Діяльність органів земельної влади, закони, розпорядження не могли суперечити федеральній Конституції і нормативним актам федеральної влади. Суверенітет земель визначався:

1) їх правом на встановлення власного державного устрою на засадах демократичної республіки;

2) встановлення судової системи, але з умовою її відповідності статутам 1864 р. Російської імперії;

3) Конституції земель не затверджувались органами федеральної влади. Конституції окремих земель, а також внесені зміни до них надсилались федерально-державному парламенту, федерально-державному голові, федерально-державній раді міністрів та федерально-державному суду УНР. Існував механізм внесення конституційних змін через всенародний референдум, якщо цього вимагали об'єднані збори обох палат федерального парламенту, або федеральний голова УНР;

4) реалізація механізму розподілу земельної влади між 5-ма гілками (установчою, законодавчою, виконавчою, судовою, контрольною);

5) правом укладати міжнародні договори, а також договори з іншими землями за виключною згодою федерального міністерства. Текст угоди попередньо повинен затверджуватись федерально-державним парламентом. Федеральний голова був наділений правом вето стосовно тих договорів, які суперечили загальнодержавним інтересам.

Разом з тим О. Ейхельман виділяє компетенції політично-федеративного об'єднання земель:

1) реалізація зовнішньополітичних зв'язків з іншими країнами;

2) реалізація військової політики;

3) фінансування зазначених функцій. Федерально-державна організація наділялась повноваженнями у сфері розподілу грошових засобів між землями пропорційно числу їх населення. На думку О. Ейхельмана, перелік спільних функцій союзної держави необхідно розширювати в напрямку юстиції та національної безпеки. Рішення та діяльність органів влади земель не повинні загрожувати зовнішній безпеці федерально-державної організації та порушувати права інших земель УНР. Федеративний принцип проекту Конституції О. Ейхельмана передбачав широку участь земель у формуванні п'яти гілок системи державної влади УНР.

Землі могли перекладати державні функції на повітове самоуправління, а повітове – на громадське. У залежності від кількості мешканців та особливості торгово-промислового життя, міста отримували статус або землі, або повіту, або громади. Система влади в повітах і громадах функціонувала на засадах автономного громадського самоврядування.

На думку Отто Ейхельмана, реформа місцевого самоврядування повинна базуватися на принципі демократично-республіканської державності, який не обмежується терміном «автономія» чи створенням широкої адміністративної децентралізованої традиційної одиниці місцевого самоврядування (земств і різного роду громад). Реформа місцевого самоврядування,

наголошує науковець, потреба часу, реалізація якої забезпечить стабільний і міцний розвиток держави, піднімить рівень життя. Автор пропонує відмовитись від усталених поглядів про систему взаємовідносин «регіони – центр» з «всемогутнім суверенітетом» державної влади. «Ці відносини, – констатує О. Ейхельман, – мусять зійти з ґрунту абсолютної підлеглості самоурядових одиниць парламенту і перейти на положення такого зміненого раціонального стану, що наближається до федерально-об'єднуючого зв'язку державності з самоурядовими одиницями, як представництвом суспільства у публічно-правовому житті країни, – на спільній для обох сторін державній території» [2, с. 3].

Розкриваючи своє бачення організації місцевого самоврядування, О. Ейхельман акцентує увагу на двох питаннях: 1) структурі представницької влади на місцях; 2) формі реалізації виборчого права у місцевому самоврядуванні. Автономне самоврядування, підкреслює він, «є окремою владою нарівні з урядовою виконавчою владою, хоч і має з нею зв'язок у певних питаннях...; але принципово воно діє під загальною владою законів самостійно – воно автономно самоврядується. По суті своєї справи, місцеве самоврядування є урядованням у державі, по місцевим справам, себто є цілком публічно-правовою справою, поруч з урядом, у своїй особливій автономній сфері» [1, с. 40].

Структура органів місцевого самоврядування має складатися з розпорядчого та виконавчого органу, який підпорядковується першому. Для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, підкреслює О. Ейхельман, необхідно чітко розмежувати повноваження розпорядчого та виконавчого органів влади.

Розпорядчий орган – постійно діюча установа, яка засідає періодично та приймає загальні постанови і приписи системи місцевого самоврядування; затверджує кошторис, фінансовий план; контролює процес виконання урядових рішень; формує виконавчі органи влади на місцях; видає безпосередній розпорядження у виконавчій сфері за певних обставин. Діяльність розпорядчого органу влади реалізується через певні форми його організації: загальні збори, Раду представників, референдум та збільшену Раду. До складу загальних зборів входило все активне населення, яке мало право голосу в місцевій громаді. На думку автора, організація таких зборів є прийнятною для невеликих громад (наприклад, в Англії такі збори проводились у громадах із чисельністю до 300 чоловік). Натомість Рада представників повинна функціонувати в громадах з великою кількістю населення на принципах справедливості, раціональності та доцільності з врахуванням «державно-громадських прав та інтересів». Члени Ради представників обираються місцевим населенням терміном на 5 років. Громадяни обирають до органів місцевого самоврядування певну кількість представників, збільшену в такий спосіб, щоб 2/5 або 1/3 цієї збільшеної кількості

складала звичайне представництво, наділене розпорядчими повноваженнями. Склад звичайного представництва формується за певними принципами щорічно. У перший рік п'ятирічного терміну, на думку О. Ейхельмана, до складу звичайного представництва повинно входити: 1) 10 % обраних представників, які в попередні два періоди були в загальному, збільшеному складі представників; 2) 10 % тих представників, які протягом попередніх п'яти років були в загальному складі; 3) 10 % обираються з числа тих осіб, які в попередні два терміни входили до складу звичайного представництва; 4) 10 % обраних представників, які мають вищу і середню освіту; 5) 60 % (або більше, якщо перші 40 % не призначені в назначений термін) обираються з числа всіх інших представників, але половина з них має належати до вікової категорії старшої 35-ти років. Кожного року 1/3 складу звичайного представництва вилучається шляхом жеребкування. Вакантні посади заповнюються членами загального представництва. До переваг перемінного складу звичайного представництва О. Ейхельман відносить контроль за роботою органів місцевого самоврядування та можливість залучати до співпраці широку кількість громадян. Варто зазначити, що склад звичайного представництва формувався шляхом жеребкування, а не за принципом оцінювання ефективності роботи обраного представника в системі місцевого самоврядування.

Для вирішення надзвичайних справ громади створюється збільшена Рада (надзвичайні збори), до складу якої входять всі представники загального (збільшеного) представництва. До компетенції надзвичайних зборів входить вирішення таких питань: прийняття бюджету в межах територіальної громади; затвердження щорічних фінансових звітів на основі висновків ревізійної комісії з діяльності управи (старшини); встановлення місцевих податків і зборів; продаж нерухомості, що є в комунальній власності; визначення умов заповнення коштів; обрання членів управи, її голову або старшину. Надзвичайні збори обирають і склад ревізійної комісії, до якої входять 2/3 обраних представників не залучених до звичайного представництва, а 1/3 обирається з повноправних громадян, які не входять до складу представників.

Інститут «референдуму», підкреслює О. Ейхельман, найвищий орган розпорядчої влади місцевого самоврядування, що застосовується для «...справедливого задоволення безсумнівних прав громадян; з другого боку – для найкращого, корисного та практичного проведення урядування...» [2, с. 7]. У референдумі повинні брати участь всі повноправні громадяни, які проживають у певній місцевості, або володіють нерухомістю на її території. Автор виділяє дві форми референдуму: 1) активну, коли через проведення референдуму населення бере участь в обговоренні певних ініціатив і пропозицій; 2) пасивну, за якої ціль референдуму – дати відповідь на поставлене питання. Референдуми повинні проводи-

тись лише за згодою громади на принципах раціональності, справедливості та доцільності.

Виконавчий орган – постійно працююча установа, яка функціонує згідно до основного статуту, визначеного державними законами, діє відповідно до приписів, інструкцій та постанов розпорядчої влади. До структури виконавчого органу місцевого самоврядування О. Ейхельман відніс управу або старшину. Це вищі органи виконавчої влади на місцях, які підзвітні розпорядчим органам. На практиці, у великих громадах обирають управи, а в менших – старшину, якому іноді надається помічник. Посади виконавчого органу влади є виборними. Управа – колегіальна установа, до складу якої входить не менше трьох осіб. Старшині або управі підпорядковуються урядовці різного рангу. Структура штатів, розподіл посад, розмежування функцій між ними – прерогатива автономної установи.

Разом з тим, зазначає науковець, необхідно створювати окремі виконавчі комісії, до складу яких входять виборні громадяни з метою підтримки діяльності управи чи старшини. Виконавчі комісії обираються з складу тих представників, які не входять до звичайного представництва. Голова виконавчої комісії може обиратися членами звичайного представництва, надзвичайними зборами або ж самою комісією. Він наділяється правом вирішального голосу в складі Ради управи певної одиниці самоврядування (громади чи земства) при вирішенні обмеженого обсягу питань, що відносяться до її компетенції. До вирішення зазначених питань можуть залучатися і голови дородчих комісій. На думку О. Ейхельмана, такі розширені склади Ради управи сприятимуть розподілу повноважень між розпорядчими і виконавчими органами в системі місцевого самоврядування: «...при такій конструкції у складі Ради управи, розпорядча влада може у значній мірі... звужити обсяг своєї розпорядчої влади та поширити обсяг влади виконавчого органу – Раду управи, якій, у складі «Великої Ради управи» надається характер делегації від «звичайного представництва» [2, с. 15].

Таким чином, О. Ейхельман запропонував систему організації влади в органах місцевого самоврядування, яка складається з п'яти рівнів: 1) надзвичайні збори; 2) звичайне представництво; 3) збільшена велика Рада управи; 4) мала Рада управи (у складі міського голови і звичайних членів управи); 5) поодинокі офіційні управи. Контроль над роботою виконавчих органів здійснювала малочисельна делегація із складу членів надзвичайних зборів.

У цілому ряді своїх праць О. Ейхельман наголошує, що взаємовідносини між органами державного управління і органами місцевого самоврядування регулюються лише законом. «Державним законом, – констатує він, – мусить бути надано місцевого самоврядуванню загальне право заводити у себе... удосконалену форму розпорядчої влади: 1) з референдумом; 2) з збільшеним складом представництва й з особливими збо-

рами. Закон мусить означити певні зразки для цих організацій, які можуть бути вільно вибрані для застосування місцевими громадами. Про такий вибір вища державна виконавча влада мусить бути повідомленою, що буде сприяти цілісності державного порядку» [2, с. 17].

Основну роль в організації системи місцевого самоврядування О. Ейхельман відводив громадянам, наголошуючи, що «...потрібно рішуче зауважити бюрократам та іншим скептикам, що жодної анархії від таких різноманітних формувань складу розпорядчої влади в самоурядових одиницях не може бути. Це будуть цілком сталі і міцно тривалі організації; всі вони будуть переводитися та існувати в унормованому вигляді, що буде відомий всім, а, звичайно, також офіційній і вищій владі у державі» [2, с. 19]. Така форма взаємодії між органами місцевого самоврядування і центральними органами влади, зазначає автор, цілком відповідає принципам функціонування демократичної республіки та громадянського суспільства.

Великого значення О. Ейхельман надавав питанню організації виборів до органів місцевого самоврядування. Право голосу надавалося особам, які досягли 21-го року (в містах) та 18-ти років (у селах). Виборче право надавалося громадянам, які мали сталий та міцний зв'язок з «публічно-правовою діяльністю даної місцевості, її земством та громадою». Щоб отримати право голосу, необхідно було прожити в певній місцевості не менше одного року, володіти нерухомістю, сплачувати податки до місцевого бюджету. Одночасно встановлювалась велика кількість обмежень для отримання права голосу. Наприклад, на розсуд органів місцевого самоврядування подавалися питання: про можливість надання права голосу лише тим, хто сплачує хоча б мінімальні податки до бюджету; про обмеження деяких категорій виборців з огляду на їх службове становище і безпосередню залежність від органів виконавчої влади; про доцільність надання права голосу військовослужбовцям та жінкам. Органам місцевого самоврядування надавалося право самостійно вносити зміни до загальнодержавного виборчого права. Зокрема, диференціювати поодинокі категорії виборців та надавати їм плюральні голоси. У невеликих громадах вважалося доцільним впроваджувати пряму виборчу систему, а в земських представницьких установах – від виборних до виборців.

Отже, федеративний принцип державного устрою лежав у основі державотворчих поглядів О. Ейхельмана: Україна поділялась на самостійні політичні одиниці – землі; надавалась широка автономія повітам і громадам. О. Ейхельман сподівався на те, що результати його наукових праць знайдуть практичне застосування у процесі відродження та розбудови незалежної України. Ідеї вченого можуть і повинні послужити справі розбудови української державності. Насамперед, це стосується проблем конституційного і державного будівництва в Україні, важливість вирішення яких сьогодні очевидна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ейхельман О. Енциклопедія права. Курс читання проф. О. Ейхельмана на I-му семестрі економічно-кооперативного відділу Української Господарської академії в ЧСР. – Подєбрати, 1923. – 84 с.
2. Ейхельман О. Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державности. – В кн.: Ювілейний збірник в честь професора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук УВУ в Празі. – Прага: Вид-во державної друкарні в Празі, 1932. – 81 с.
3. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки. – Київ-Тарнів, 1921. – 96 с.
4. Ейхельман Отто. – В кн.: Енциклопедія українознавства. Т. 2. – Львів: НТШ, 2000. – С. 619.
5. Заблоцька Л.Г. Ейхельман Отто Оттович. – В кн.: Юридична енциклопедія. Т. 2. – К.: «Українська енциклопедія», 1999. – С. 320.
6. Мала енциклопедія етнодержавознавства / Відп. ред. Ю. Римаренко. – К.: Довіра; Генеза, 1996. – С. 224.
7. Осташко Т. Ейхельман Отто Оттович. – В кн.: Енциклопедія історії України. Т. 5. – К.: Наукова думка, 2005. – С. 17-18.
8. Потульницький В.А. Історія української політології. – К.: Либідь, 1992. – С. 212-216.
9. Стецюк П. Отто Ейхельман (1854-1943) // Вибори та демократія. – 2006. – № 1(7). – С. 122-125.
10. Шелухін С. Проект Конституції УНР проф. Ейхельмана // Воля. – Відень, 1921. – Т. 3. – С. 192-194.

Рецензенти: Гетьманчук М.П. – доктор історичних наук, професор;
Андріяш В.І. – кандидат політичних наук, доцент.

© Турчин Я.Б., 2007

Надійшла до редколегії 14.11.2007 р.