

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ

Досліджено історичний розвиток правового регулювання взаємодії місцевих органів управління та самоврядування в Україні. Зазначено, що централізація влади у Київській Русі не сприяла взаємодії княжої (публічної) влади із общинами. Подальший історичний розвиток взаємодії місцевої публічної влади на українських землях узалежнювався від розвитку місцевого самоврядування та його сутності. Вказано, що радянський період розвитку ґрунтувався на принципах повновладдя рад і демократичного централізму.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; місцеві державні адміністрації; адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Створення в Україні правової держави вимагає від влади проведення реальних та ефективних реформ у сферах державного управління та місцевого самоврядування. Тому дослідження питання еволюції правового регулювання взаємодії місцевих органів управління та самоврядування в Україні є надзвичайно важливим для проведення таких реформ.

Вироблення сучасних правових засад взаємодії місцевих органів управління та самоврядування повинно ґрунтуватись на історичних моделях їх співіснування та співпраці. Адже, як зазначає А. Р. Крусян, без аналізу історичної еволюції неможливе цілісне всебічне пізнання об'єкта. Без повної реконструкції історії предмета немає шансів на плідне розроблення його теорії [1, с. 11].

Стан дослідження. Різні аспекти інститутів місцевої публічної влади, взаємодія їх органів дедалі більше цікавлять багатьох науковців. Зокрема окреслена проблематика висвітлена у працях таких науковців, як: В. А. Григор'єв, П. Ф. Гураль, В. Кіселичник, А. Р. Крусян, П. Музиченько, Н. Полянська-Василенко, М. Стахів, Б. Й. Тищик та ін., які стали основою для нашого дослідження розглянутих питань.

Мета статті – дослідити еволюцію правових засад взаємодії органів місцевого управління та самоврядування в Україні для подальшого виявлення найбільш оптимальної моделі взаємодії цих органів у процесі здійснення управління на місцях.

Виклад основних положень. Проблеми співіснування, а в подальшому і співпраці, органів місцевої публічної влади на території

України мають давнє історичне підґрунтя. На диференціацію публічної влади на території України ще у додержавну епоху вказує В. А. Григор'єв. У цей період існувала форма правління територіальною сусідською общиною і це не могло не вплинути на міське і сільське самоврядування в Київській Русі, особливо на цивільне самоврядування міст, які мали значну адміністративну, господарську і судову автономію від княжої адміністрації і навіть від вічевих зборів [2, с. 97].

Проте розвиток Київської держави, особливо за князювання Володимира Великого, характеризується централізацією державної влади в руках князя.

Активно думка про диференціацію місцевої публічної влади почала розвиватися лише у середньовічній Європі. Здебільшого це питання виникало у контексті самоврядної ролі міських общин і співвідношення їх із державною владою.

На теренах України ці процеси розвивалися практично паралельно із європейськими. Українські міста і, в основному, найбільший, найбагатший Київ, пережили той же процес боротьби з князівською владою та патриціатом, який відбувався у Західній Європі і призвів до утворення вільних міських громад у Франції, Німеччині, Італії [3, с. 221].

Об'єднання галицько-волинських земель проф. С. Томашівський назвав «першою українською державою» [3, с. 193]. Територія Галицько-Волинського князівства поділялась на воєводства з воєводами на чолі, а ті, своєю чергою, – на волості, управління якими здійснювали волостелі. І воєвод, і волостелей призначав князь. У межах своєї компетенції вони володіли адміністративними, військовими та судовими повноваженнями. Місцеве управління формувалось за системою «кормління». У сільських общинах управління здійснювали виборні старости, які повністю підкорялися місцевій князівській адміністрації.

Устрій Литовської та Польської держав і, відповідно, організація публічної влади, були достатньо централізовані й не давали можливості містам розвиватися. За часів Литовсько-руського князівства місцева адміністрація з'явилася після ліквідації удільних князів, яких замінили у великих волостях намісники-старости (воєводи, державці). Останні виконували здебільшого державні функції, але також і господарські [3, с. 350–351].

Лише з розвитком цехової організації (з кінця XIV ст.) більші міста виключалися з-під юрисдикції місцевої адміністрації та набували права самоврядування на підставі німецького, магдебурзького права [3, с. 408].

Подальший розвиток місцевого управління на українських землях пов'язаний з козацькою державою. Кошовий отаман (гетьман), військовий суддя і військовий писар становили так звану військову старшину. Організація козацького самоврядування, яке сформувалося в Запорізькій Січі, стала зародком майбутньої української державності, яка заявила про себе в роки Визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. Система управління за часів Визвольної війни в Україні складалася з трьох ступенів: генерального, полкового та сотенного урядів. Місцеве управління здійснювали полкові та сотенні уряди, а також виборні особи в містах і селах. Відтак можна стверджувати, що в цей період модель місцевої публічної влади на українських землях характеризується до певної міри дуалізмом.

У другій половині XVII–XVIII ст. українська державність розвивалася під зверхністю іноземних держав: Московського царства (пізніше Російської імперії), Польщі, Австро-Угорщини.

Кінець XVIII ст. характеризується невпинним збільшенням могутності російської імперії, що загарбала більшу частину українських земель, втратою українських автономних прав і перетворення її на звичайну губернію Російської імперії. Наприкінці 1780 р. царським наказом на Лівобережній Україні, колишній Гетьманщині, запроваджено загальноросійський устрій. Малоросійську колегію, інші українські установи скасовано, замість них засновано установи російського типу. Для прикладу, для міських справ створені магістрати [4, с. 265]. 1795 р. до Росії було приєднано також Правобережну Україну.

За імператора Павла I було організовано самоврядування удільних селян, які виділялись із загального числа казенних, згідно з Установою про імператорську родину («Учреждением об императорской фамилии»), для утримання членів правлячої династії.

У першій половині XIX ст. самодержавство продовжувало проводити в Україні зміну системи управління за російським зразком. Система губернського управління складалася з губернатора, губернського правління та губернських установ галузевого управління казенної палати, рекрутського присутствія, присутствія поліції, суду та інших органів, підпорядкованих губернатору.

Правовою основою для міського самоврядування були правові документи, які видавала абсолютна влада (цар). Основним серед них є «Городове положення» (затвержене імператором), 16.06.1870 р. згідно із яким на виборчих засадах створювалися органи міського громадського управління: міські думи – як розпорядчі органи та міські управи – як виконавчі міські думи обирали міські управи у складі голови та кількох членів [5, с. 209].

Реформуючи самоврядування міських громад, царський уряд визначив їм функції «господарського самоврядування», яке не мало права займатися політикою. Міське самоврядування опинилося у ще більшій залежності від урядової адміністрації. Закон від 29.04.1875 р. встановив для Правобережної України жорсткіші, ніж в інших губерніях, правила урядового нагляду за міським самоврядуванням (зокрема для міністра внутрішніх справ і губернатора визначалося широке коло підстав для незатвердження на посадах міських голів та їх заступників).

Міська реформа 1870 р. дозволила уряду перекласти на міські громади значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів, міські ж потреби задовольнялись за «залишковим принципом» [5, с. 211–212].

Отже, влада на місцях «удержавлювалася», залежність самоврядної влади від державної послаблювала позиції першої і фактично зводила її функції та повноваження до державно-господарських.

Дещо відрізнялась статусна ситуація місцевої публічної, зокрема, самоврядної влади на тих українських землях, які перебували у складі Польщі, Австрії.

На підставі першого розподілу Польщі 1772 р. Галичина, а незабаром Буковина, опинилися під владою Австрії. Після третього поділу Польщі до Австрії прилучено Холмську землю та окраїни Берестейського та Підляського воєводств. Але у 1809 р. Холмщину приєднано до варшавського воєводства, а після віденського конгресу в 1815 р. – до Царства Польського [6, с. 377].

На західноукраїнських землях на початку XIX ст. панувала австрійська система управління. Очоловав край призначений імператором губернатор, якому підпорядковувалося губернське присутствіє. Галичина поділялася на циркули (округи) з окружними старостами на чолі. У містах були створені магістрати в складі бурмістра і радників, які призначались урядом.

У 1849 р. замість губернського управління в Галичині було запроваджено намісництво на чолі з намісником, а в Буковині – крайове управління на чолі з крайовим президентом. Намісник, як і крайовий президент, був одноособовим главою краю. Із намісництвом як центральним органом краю існували місцеві органи – повітові старости, які в своїй діяльності підпорядковувалися намісникам. Повітові старости мали широкі повноваження під час вирішення різних господарчо-адміністративних питань.

Із центральними урядовими органами адміністративного управління в Галичині та Буковині існували також органи крайового і місцевого самоврядування.

Хронологічно місцеве самоврядування Австрійської (згодом Австро-Угорської) та Російської імперії формувалося в один історичний час – у другій половині XIX ст. Зіставними були економічні та політичні умови – необхідність модернізації у всіх сферах життя, значні національні суперечності всередині імперій, нерівномірність економічного та соціального розвитку різних частин держав. Однак самоврядування, зокрема міське, розвивалося як один із чинників і результат становлення конституційної держави в Австро-Угорщині і як спроба зберегти самодержавство в Росії.

Відтак ідея самоврядування по-різному відображається у законодавстві. В Австрії правова основа для розвитку місцевого самоврядування закладається ще в Конституції 1849 р. [7, с. 9]. Ідея свободи громади упродовж усього часу становлення австрійського конституціоналізму декларувалася в основних законах, зокрема у Цісарському указі від 04.03.1849 р. № 150 про затвердження Олумунецької конституції Австрійської держави (розділ IV. Про гміни.) [8, с. 237–245]. Вона втілювалась у таких принципах, як право територіальної громади на власність, виборність, підзвітність і підконтрольність органів самоврядування, поділ сфери діяльності громади, визначеність повноважень громади та її органів. Щоправда, поділ сфери діяльності громади на власну (безпосередню) і делеговану (доручену), а також невизначеність обсягу делегованої (дорученої) діяльності суперечили ідеї повної свободи громади. Важливим положенням законодавства про громади та їх самоврядування була стаття XXII закону «Про основні засади організації громад», яка передбачала, що «столичне місто краю, а за бажанням інші важливі міста, а також важливі місця курортно-оздоровчого значення, відповідно до вимог крайового закону, можуть претендувати на отримання окремих статутів, якщо вони таких ще не мають» [8, с. 244]. Серед українських міст такі статути отримали Львів і Чернівці.

У період перед революціями 1905 та 1917 р. у I світовій війні функціонування місцевої публічної влади на українських землях у складі Російської чи Австро-Угорської імперій залежало від політичної ситуації, військових успіхів воюючих сторін й не набуло розвитку.

Із активізацією державотворення та створення Української Центральної Ради розпочалося будівництво моделі державного управління та місцевого самоврядування. Загальні засади організації місцевого самоврядування сформовано у працях М. Грушевського («Хто такі українці і чого вони хочуть», «Вільна Україна» тощо), який неодноразово наголошував, що на місцях – у губерніях, повітах, волостях, містах – повинна функціонувати сильна і добре організована народна

влада, а шлях до демократичного державного і суспільного устрою лежить через розвиток самоврядування [5, с. 337].

Незважаючи на те, що Центральна Рада у своїх Універсалах декларувала закріплення та поширення прав місцевого самоврядування, «що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [9], місцеве самоврядування так і не набуло розвитку.

Проте фактично на той час діяли: місцеві державні та громадські органи колишньої Російської імперії; місцеві державні органи та місцеві громадські органи, створені Тимчасовим урядом; місцеві громадські органи, створені Центральною радою; місцеві громадські органи, які виникли стихійно, на хвилі революційної творчості мас; місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками [10, с. 150]. Вочевидь, що про жодну співпрацю між різноманітними самоврядними та управлінськими органами на місцях не могло йтися.

Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 09.01.1918 р. закріпила такий принцип взаємодії державної та самоврядної влади: «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [11]. Однак ці конституційні положення не були реалізовані.

Гетьман П. Скоропадський одразу після приходу до влади оголошує розпущення органів місцевого самоврядування, які були започатковані Центральною Радою. Натомість ним створюється місцева адміністрація, яку очолюють старости. Проте все ж і гетьман П. Скоропадський, і його адміністрація переймались та дбали про розвиток місцевого самоврядування. Про це свідчить хоча б той факт, що при міністерстві внутрішніх справ було створено «Комісію для перегляду закону про організацію земського самоврядування» та «Комісію діячів міського самоврядування» [12, с. 91].

Практика державотворення Директорії, яка замінила уряд Гетьманату, також засвідчила певну підтримку місцевому самоврядуванню. Спеціальним законом «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» передбачалось створення системи місцевих органів влади – повітових та губернських конгресів трудового народу, губернських та повітових організаційних комісій як постійних органів управління [13, с. 64]. Керівництво поточною роботою органів управління на місцях покладалося на Міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувалися губернські та повітові комісари (голови місцевих адміністрацій), яких

призначав міністр внутрішніх справ. З компетенції місцевих органів державної влади було вилучено питання фінансів, земельних справ, освіти та низку інших галузей. Ці функції здійснювали місцеві органи міністерств та відомств [13, с. 168–169]. Проте, задекларувавши поновлення демократичного устрою, в умовах громадянської війни, Директорія так і не змогла втілити їх.

На західноукраїнських землях після проголошення Західноукраїнської народної республіки державна та місцева публічна влада організовувались чітко та системно. 16 листопада 1918 р. на засіданні УНР було прийнято «Тимчасовий закон про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки» [14, с. 170]. Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що у повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, який призначався державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, у яких брало участь населення повіту, утворювалася так звана повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав держсекретар внутрішніх справ, а в містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли «прибічні ради», які обиралися населенням. Закон вичерпно врегулював компетенцію місцевих органів влади і управління, які у всій своїй діяльності підпорядковувалися урядові. Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалось чинним австрійське законодавство.

Як зазначає П. Ф. Гураль, аналіз подій та документів підтверджує, що ЗУНР, її система центральних і місцевих органів публічної влади була утворена з участю населення на демократичних засадах; організація системи органів місцевої влади проходила організовано, чітко за підтримки всіх громадян ЗУНР і в стислі строки ... [5, с. 370–371].

У радянський період інститут місцевого самоврядування як форма публічної влади не набула належного розвитку, а термін «місцеве самоврядування» фактично не вживався. Конституція СРСР та УРСР містила лише розділ про місцеві органи державної влади і управління. Конституцією СРСР 1977 р. було встановлено, що «органами державної влади в краях, областях, автономних округах, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах є відповідні Ради народних депутатів» (ст. 145), а «виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів є виконавчі комітети...» (ч. 1 ст. 149). Відтак на місцевому рівні влада була розподілена між місцевими Радами народних депутатів та їхніми виконавчими комітетами.

Висновки. Вироблення сучасних правових засад взаємодії місцевих органів управління та самоврядування повинно ґрунтуватись на історичних моделях їхнього співіснування та співпраці.

Централізація влади у Київській Русі, особливо під час князювання Володимира Великого, не сприяла взаємодії княжої (публічної влади) із общинами. Посилення ролі общин відбулося в епоху середньовіччя, про що свідчать історичні джерела договірних відносин князя з народом, які датуються XII ст., коли князівська влада ослабла і збільшилось значення віча. Цей період характеризується початком розмежування публічної влади на місцях і свідчить про еволюційність розвитку місцевої публічної влади на українських землях, що відбувався синхронно із європейськими процесами розвитку державності та самоврядування.

Подальший історичний розвиток взаємодії місцевої публічної влади на українських землях узалежнювався від розвитку місцевого самоврядування та його сутності – то посиленням муніципалізму в козацьку добу, в добу національно-визвольних змагань, то послабленням у період, коли українські землі входили до складу іноземних держав.

Також необхідно виокремити радянський період (що базувався на принципах повновладдя рад і демократичного централізму), та сучасний період, який характеризується подальшою розбудовою місцевого самоврядування та посиленням взаємодії місцевих органів публічної влади й ґрунтуються на демократичних конституційних засадах.

1. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / А. Р. Крусян; Одеська держ. юридична академія. – Одеса, 1999. – 19 с.

2. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.

3. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2-х т. / Н. Полонська-Василенко. – К.: Либідь, 1995. – Т. 1: До середини XVII століття. – 3-тє вид., стер. – 1995. – 672 с.

4. Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2-х т. / Н. Полонська-Василенко. – К.: Либідь, 1995. – Т. 2: Від середини XVII століття до 1923 року. – 3-тє вид. – 1995. – 608 с.

5. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / П. Ф. Гураль; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2009. – 439 с.

6. Холмський І. Історія України / І. Холмський. – Мюнхен, 1949. – 360, 10 с.

7. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII–XIX ст.) / Р. Петрів. – Івано-Франківськ: місто НВ, 2005. – 84 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.petrivroman2009.narod.ru/petriv01.pdf>.

8. Кіселичник В. П. Міське право та самоврядування громади Львова (друга половина XIX – початок XX століття): монографія / В. П. Кіселичник. – Львів: ЛьвДУВС; Край, 2008. – 352 с.

9. (Ш) Універсал Української Центральної Ради. Парламентаризм в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.

10. Українська Центральна Рада: поступ націєтворення та державобудівництва / ред.: В. І. Сергійчук; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Центр українознав. – К.: Укр. Вид. Спілка, 2002. – 358 с.

11. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917–1920); Історичний документ, Конституція від 29.04.1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

12. Гошуляк І. Л. Українська революція і державність (1917–1920 pp.) / І. Л. Гошуляк. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – 245 с.

13. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР / М. Стахів; ред. В. Морич-Верган. – Скрентон: Укр. наук.-іст. б-ка, 1962. – Т. 1. Власними силами. – 272 с.: іл. – (Б-ка українознавства / НТШ; т. 10). – Покажч. імен: с. 267–270.

14. Тищик Б. Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Б. Й. Тищик. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с.

Сыдор М. Я. Становление и развитие института местной публичной власти на украинских землях

Исследовано историческое развитие правового регулирования взаимодействия местных органов управления и самоуправления в Украине. Отмечено, что централизация власти в Киевской Руси не способствовала взаимодействию княжеской (публичной) власти с общинами. Дальнейшее историческое развитие взаимодействия местной публичной власти на украинских землях зависело от развития местного самоуправления и его сущности. Указано, что советский период развития базировался на принципах полномочия советов и демократического централизма.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; местные государственные администрации; административная реформа.

Sydor M. Ya. Formation and development of the Institution of local public authority on the Ukrainian Terrain

The article deals with the historical development of legal regulation of interaction between local authorities and local self-government bodies in Ukraine. The centralization of power in Kievan Rus did not contribute to cooperation between the prince's (public) power and communities.

Strengthening the role of communities took place in the era of the Middle Ages; it evidenced in the historical sources of the contractual relationship of the Prince with people that date back to the 12th century, when the Prince power was weaken and the value of the public meeting was increased. This period is characterized by the beginning of the distribution of public authority and affirms evolutionism of the development of local public authority on the Ukrainian lands

that took place synchronously with the European processes of the development of statehood and self-government.

Further historical development of interaction between local public authorities throughout the Ukrainian lands depended on local self-government development and its essence: either strengthening of municipalism in Cossack time, a period of national liberation movements, or its weakening when the Ukrainian lands were a part of foreign countries.

Therefore during the Liberation war of Ukrainian people control system consisted of three stages. The local administration was carried out by regimental and sotnic governments, as well as elected persons in cities and villages.

In the first half of the nineteenth century the system of provincial administration consisted of the Governor, the provincial government and provincial agencies of fiscal chamber, recruits, police, court and other bodies, subordinated to the Governor.

The Soviet period of legal regulation development based on the principles of councils sovereignty and democratic centralism. The elaboration of modern legal principles of cooperation between local state administrations and local self-government bodies should be based on historical models of their coexistence and collaboration.

Key words: bodies of local self-government; local state administrations; administrative reform.

Стаття надійшла 16 лютого 2016 р.

УДК 340.132

Н. В. Федіна

НАЦІОНАЛЬНА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЕТАПІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У СВІТОВЕ СПІВТОВАРИСТВО

Визначено, що Конституція України закріпила невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини, їх недоторканність, невичерпність та забезпеченість з боку держави. Саме в цьому аспекті досліджено історію виникнення і розвитку ідей та поглядів на свободу людини. Зауважено на свободи людини, їх гарантії, розвиток демократії права, законність, справедливість. Встановлено, що для сучасних політико-правових знань ідеї і концепції минулого важливу роль виконують аргументи та теоретичні передумови подальшого їх розвитку.

Ключові слова: Конституція України, право, свобода, людина, демократія, держава, законність, справедливість, політико-правові знання, концепція.