

УДК 352.075

О. В. СЛОБОЖАН

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Зроблено ретроспективний аналіз становлення та розвитку юридичних служб в органах місцевого самоврядування України в XIX–XX ст.

The retrospective analysis of becoming and development of legal services is done in the organs of local self-government of Ukraine in XIX – XX of item.

На сучасному етапі розвитку України важливого значення набуває дотримання принципу законності у сфері місцевого самоврядування. Дедалі більшою мірою підвищується роль і значення правових форм і методів муніципального управління, правового забезпечення життєдіяльності територіальних громад та організації роботи органів місцевого самоврядування. З одного боку, діяльність органів місцевого самоврядування спрямовується на правильне виконання на місцях волі держави (делеговані повноваження), вираженої у формі законів та інших нормативно-правових актів, виданих з метою забезпечення та реалізації основних прав і свобод людини та громадянина. З іншого – органи місцевого самоврядування здійснюють власну нормотворчу та управлінську діяльність, що орієнтована на задоволення потреб та інтересів територіальних громад, вирішення питань місцевого значення.

Реалізувати ці завдання органів місцевого самоврядування покликані юридичні служби (далі – ЮС), що перебувають у стані постійного розвитку, унаслідок чого змінюються їхні структура та окремі функції, що суттєво впливає на ефективність захисту ними законних інтересів представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування, правового забезпечення, супроводу діяльності останніх. У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування важливого значення набуває створення нових, адекватних запитам часу і потребам громад механізмів формування та організації роботи ЮС. Вирішення цих проблем неможливе без дослідження історії виникнення та становлення ЮС в органах місцевого самоврядування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання дослідження історії становлення та розвитку органів місцевого самоврядування України теоретично достатньо обґрунтовані у працях О. Батанова, В. Кампо, В. Кравченка, Н. Нижник, І. Козюри, О. Лебединської, В. Григор'єва, Ю. Дмитренка, П. Музиченко, В. Пархоменка, С. Коника, В. Покрови, І. Тищенко, А. Ткачука, В. Дзюндзюка, Г. Одінцової, Н. Мельгюхової, В. Романова, Г. Швидько та ін. У роботах українських та зарубіжних науковців В. Горбачева, С. Стременовського, Л. Лаптевої, Н. Єфремової, М. Немитіної, В. Грицака, А. Кореліна знайшли своє відображення питання організації правової роботи, форм забезпечення принципу законності в діяльності органів самоврядування на теренах України в XIX – на

початку ХХ ст. На особливу увагу заслуговують праці В. Куйбіди, в яких здійснено ретроспективний аналіз організаційно-функціональної структури міських органів самоврядування, зроблено деякі акценти на розвитку юридичного супроводу їхньої діяльності [18; 19]. У дослідженні В. Анохіна здійснено ґрунтовний аналіз радянського періоду становлення та розвитку ЮС у народному господарстві, подано характеристику основних напрямів, методів, форм їхньої роботи [13].

Однак залишаються недослідженими питання становлення та розвитку ЮС як окремих структурних підрозділів органів самоврядування, що здійснювали організацію правової роботи, юридичний супровід, забезпечували законність у муніципальному управлінні на різних історичних етапах формування української державності.

Мета нашого дослідження – здійснити ретроспективний аналіз становлення та розвитку ЮС в органах місцевого самоврядування України (початок ХІХ ст. – 1990 р.). Для досягнення мети було поставлено такі завдання: проаналізувати становлення ЮС органів міського самоврядування українських земель у складі Австрійської імперії; охарактеризувати діяльність суб'єктів правової роботи в органах земського самоврядування українських земель у складі Російської імперії; дослідити розвиток ЮС в органах місцевого самоврядування радянської України. В основу періодизації розвитку ЮС ми поклали принцип рівня формалізації відносин між центральною владою та самоврядними одиницями.

ЮС як окремих структурний підрозділ в органах місцевого самоврядування явище досить нове. Відділи, які фахово займалися юридичною практикою, з'явилися в радянській час – у 20-ті рр. ХХ ст. Однак це зовсім не означає, що в попередні часи українські органи місцевого самоврядування не потребували серйозної юридичної підтримки, перебуваючи у правовому полі держав, які утримували українські землі в своєму складі. Юридична практика включала діяльність не стільки професійних юристів, скільки службових і посадових осіб державних і самоврядних органів.

На західноукраїнських землях у складі Австрійської (з 1862 р. – Австро-Угорської) імперії функції місцевого самоврядування виконували магістрати. Напередодні революції 1848 р. до складу магістрату разом із підвідомчими установами входив відділ, який мав середньовічну традиційну назву “синдикат”. Ця назва походила від старшини синдик, під головуванням якого виконував свої судові функції магістрат [19, с. 38].

У революційний період 20 червня 1848 р. у Львові був прийнятий Тимчасовий статут, який різко збільшив кількість засідателів міського відділу. Для більш ефективної роботи міський відділ був поділений на дев'ять секцій, і серед них – прав і законодавства. Львівський магістрат опікувався безпекою міста, ремеслами й торгівлею, благочинними та просвітницькими установами, будівництвом та підтриманням чистоти, охороною здоров'я, контролем фінансів і податків. Така структура магістрату свідчила про розширення повноважень самоврядування міста і необхідність юридичного узгодження своєї діяльності з імперськими державними установами. Проте ця структура проіснувала недовго. Після польського листопадового повстання 1848 р. у Львові та його придушення австрійський уряд розформував міський відділ, зменшив кількість його членів, дозволив функціонувати лише чотирьом комісіям. Секцію прав і законодавства було розформовано.

14 серпня 1858 р. міністерство внутрішніх справ Австрійської імперії видало наказ про нову організацію Львівського магістрату, який з цього часу ставав нижчим органом державної виконавчої влади і, водночас, вищим органом міської влади. Нова структура магістрату принципово не відрізнялася від попередньої. До її складу входив синдикат. Нова реорганізація структури магістрату відбулася в 1862 р. Замість відділів постало десять департаментів. Департамент III здійснював юридичний нагляд за веденням майнових справ міської громади та керував міським синдикатом.

14 жовтня 1870 р. був прийнятий новий статут Львова, який значно розширив можливості самоврядування міста. Міську владу з цього часу здійснювали міська рада та магістрат. Саме у виключній компетенції міської ради зосереджувалися питання розпорядження майном і видання нормативно-правових актів з питань міського управління. У 1892 р. у складі міської ради серед інших працювало кримінально-адміністративне відділення, яке займалося кримінально-адміністративними справами та здійснювало облік адміністративних правопорушень.

Структура, функції та компетенція самоврядування в західноукраїнських землях у цілому збереглися й під час польського панування 1918 – 1939 рр. У 1929 р. Львівський магістрат пережив чергову реорганізацію. Відділи поділилися на відділення, а ті, у свою чергу, на реферати (столи). Синдикат як відділення входив до структури першого президіального відділу. Крім того, утворювався адміністративний відділ, який займався юридично-адміністративними справами. Після приєднання західноукраїнських земель до УРСР у 1939 р. Львівський магістрат було ліквідовано. Радянська форма державності ґрунтувалася на інших принципах діяльності місцевого самоврядування.

Дещо іншим шляхом відбувався історичний розвиток місцевого самоврядування на території підросійської України. Чи не найбільш серйозною спробою російського царату ввести справжнє, повноцінне місцеве самоврядування стала земська реформа. Згідно з Положенням про губернські та повітові земські установи від 1 січня 1864 р. (далі – Положення 1864 р.) було утворено земське самоврядування [1; 2]. Адміністративно й фінансово земські органи були відділені від державних. Відмітимо, що новостворені земства у своїй діяльності повинні були продемонструвати неабиякий правовий професіоналізм. До компетенції земств, крім усього іншого, включалися питання завідування земським майном і капіталами, виконання місцевих потреб військового й цивільного управління, подання до уряду відомостей і клопотань про місцеві потреби, вибори виконавчих органів земств. Отже, ефективно здійснювати вищезазначені функції і при цьому не суперечити вищій губернській владі було неможливо без урахування юридичної практики Російської імперії.

Уряд приділяв особливу увагу питанням регулювання правовідносин новостворюваного земського самоврядування та керівника губернської адміністрації, який не поспішав визнавати те, що на території ввіреної йому губернії може працювати якимось іншим самоврядуванням, окрім дворянського корпоративного, котре виконувало досить обмежені функції державного управління [17]. Устремління губернаторів до посилення власної влади [15, с. 50] ставили обов'язкове завдання можливості юридичного захисту прав органів земського самоврядування. За такої системи формування органів земського самоврядування, коли відбувалося

дублювання функцій з губернською адміністрацією і коли закон закріплював можливості губернатора зупиняти дію земських постанов, сама практика оскарження рішень губернатора в суді була чи не найдемократичнішою з норм Положення 1864 р. [16, с. 128]. До сьогодні право на судовий захист є одним із найважливіших різновидів юридичних гарантій місцевого самоврядування в цивілізованому світі [21, с. 24]. Саме завдяки цьому праву поступово відбувалося посилення ролі юридичних служб в органах самоврядування.

У зв'язку з втіленням в життя положень судової реформи 1864 р., між губернатором та органами земського самоврядування виникли нові, специфічні правовідносини. Ідеться про те, що до компетенції повітових земських зібрань було віднесено обрання мирових суддів та присяжних засідателів. Земства активно виконували цю функцію, позаяк губернатор не міг активно втручатись у вирішення цих питань.

16 червня 1870 р. Олександр II затвердив Міське положення, яке реформувало самоврядування міст [3]. Останнє відокремлювалося від урядових органів, суттєво змінювалися відносини між ними. Основні наглядові функції покладались на начальника губернії. При цьому його компетенція обмежувалася. Губернатор мав стежити за законністю постанов муніципальних органів. Ст. 76 Міського положення 1870 р. визначала основний механізм губернаторського контролю. Усі постанови міських дум в обов'язковому порядку подавались на розгляд начальника губернії, який міг у двотижневий термін зупинити дію будь-якої з них із міркувань невідповідності закону. Оскаржувати подібні рішення міські думи могли до спеціально створених колегіальних органів – губернських з міських справ присутствій [14, с. 58].

Земська контрреформа 12 червня 1890 р. ще більше розширила можливості органів державного управління щодо нагляду за земським самоврядуванням. Якщо раніше державні органи повинні були контролювати діяльність земств лише відносно відповідності до вимог імперської законності, то згідно зі ст. 87 Положення 1890 р. губернатор, як і міністр внутрішніх справ, стежив уже і за відповідністю рішень до місцевих інтересів [4]. Земства втратили право оскаржувати перед сенатом заборону губернаторів щодо своїх постанов. Утворювався новий орган нагляду за діяльністю місцевого самоврядування – губернське з земських справ присутствіє (з 1892 р. губернське з земських та міських справ присутствіє). Вони розглядали питання законності постанов і розпоряджень земських управ, відповідальності посадових осіб тощо.

Однак юридична діяльність самоврядування міст продовжувалася й після затвердження у 1892 р. нового Міського положення. Відкривались нові перспективи для нормотворчої діяльності органів самоврядування міст, перш за все, в університетських центрах, де була можливість залучити до цієї роботи в найми висококваліфікованих юристів.

Фактичне виокремлення та становлення юридичних служб в органах місцевого самоврядування відбулося вже у ХХ ст. З приходом у 1917 р. до влади більшовиків кардинально змінилися підходи до розуміння ролі місцевого самоврядування в системі правовідносин “диктатури пролетаріату”. Ради робітничих і солдатських депутатів як форма народовладдя в роки громадянської війни певним чином втратили функції самоуправління і перетворилися на провідників волі та політики

партії більшовиків. Одночасно з радами деякий час продовжували діяти органи міського самоврядування, які брали свій початок ще з реформ 60-х – 70-х рр. XIX ст.

Звернення НКВС РРФСР у грудні 1917 р. “Про організацію місцевого самоврядування” та інструкція “Про права та обов’язки Рад” суттєво вплинули на організацію та функції місцевих органів влади в Україні. Затверджена в січні 1918 р. інструкція про організацію рад рекомендувала серед усіх інших відділів (комісаріатів) створити відділ управління, який повинен був чітко юридично узгоджувати дії рад із центральними державними органами влади [18, с. 82]. Водночас Наркомат внутрішніх справ розпустив міські думи. Згодом було ліквідовано Наркомат з місцевого самоврядування.

Вибудовуючи власний державно-управлінський апарат, більшовики намагалися чітко регламентувати його учасників та діяльність. Так, у декреті РНК “Про оплату праці службовців та працівників радянських установ” від 20 липня 1918 р. уперше згадується про юрисконсультів як відповідальних працівників органів управління [5]. У лютому 1919 р. було затверджено Тимчасове положення “Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління”, яке передбачало утворення самостійних виконкомів міських рад. Уперше в складі виконавчих комітетів передбачалося створення окремого відділу юстиції [18, с. 85]. Тоді ж декретом РНК України було затверджено Положення про юридичні відділи губернських, повітових і міських виконкомів, яким визначалися їхні склад, організаційна структура та завдання [6]. Одночасно відбувалося становлення інституту юрисконсультів та юридичних відділень у сфері народного господарства країни. Загальний нагляд і контроль їхньої діяльності здійснювали спочатку Наркомат юстиції, а з 1923 р. – прокуратура. Бурхливий розвиток народного господарства вимагав збільшення кількості кваліфікованих юристів та унормування їхньої роботи. 27 червня 1925 р. було затверджено Положення про юрисконсультів державних підприємств, а 1 серпня 1925 р. – Положення про бюро юрисконсультів [20].

Стрімкий процес індустріалізації зумовив розширення адміністративно-фінансових повноважень міських рад, що знайшло відображення в новому “Положенні про міські Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” від 12 жовтня 1927 р. Документ надавав право міським радам складати власні бюджети, безпосередньо керувати господарським і соціально-культурним будівництвом у містах. Міські ради отримали всі права юридичної особи. Положення наділяло міські ради правом призначати керівників установ і підприємств, видавати обов’язкові постанови, призначати начальника міської міліції, обирати й відкликати народних суддів, затверджувати народних слідчих, заслуховувати звіти прокуратури й судово-слідчих органів [18, с. 88]. Це, безумовно, приводило до підвищення ролі юридичних відділів міських виконкомів.

Союзна конституція 1936 р. і Конституція УРСР 1937 р. закріпили попередньо сформовану модель організації місцевої влади. Основою функціонування системи державних органів та місцевого самоврядування був принцип демократичного централізму. Його основні положення були закріплені конституційно. Вони передбачали виборність усіх органів влади знизу доверху, підзвітність органів влади народові, обов’язковість рішень вищих органів для нижчих, поєднання єдиного

керівництва з ініціативою і творчою активністю на місцях. Свою роботу міські ради здійснювали також із дотриманням принципу “соціалістичної законності” та чіткого виконання п’ятирічних планів соціально-економічного розвитку. Тож, діяльність юридичних відділів місцевих органів влади цілком і повністю коригувалася з вищенаведеними настановами.

На відміну від ЮС у народному господарстві СРСР, законодавча база яких протягом 1930-х – 1960-х рр. постійно вдосконалювалася або уточнювалася у зв’язку зі змінами державної економічної політики [13, с. 16–17], юридичні відділи виконкомів рад депутатів трудящих отримали “Загальне положення” тільки 22 червня 1972 р. [7]. Відповідно до цього Рада Міністрів УРСР 28 серпня 1972 р. затвердила аналогічне “Положення про юридичний відділ (бюро), головного (старшого) юрисконсульта, юрисконсульта виконавчого комітету Ради депутатів трудящих” [8].

Як основні завдання юридичних відділів виконкомів рад було визначено зміцнення соціалістичної законності, забезпечення правовими засобами збереження соціалістичної власності, пропаганду радянського законодавства. Сфера діяльності юридичних відділів була досить широкою: обов’язкова робота з документацією рад; надання юридичної допомоги постійним комісіям рад; надання методико-юридичної підтримки підприємствам, організаціям та установам; представлення в установленому порядку інтересів виконкомів рад у суді та арбітражі тощо. Отже, юридичні відділи рад отримали серйозний законодавчий імпульс для свого розвитку. На основі зазначеного Положення було розроблено низку методичних рекомендацій та нормативних документів, які деталізували порядок організації та діяльності ЮС [10 – 12].

Конституція УРСР 1978 р. у відношенні до органів місцевої влади встановила загальне і спеціальне правове регулювання. Міська рада виступала активним суб’єктом не тільки конституційно-правових, а й цивільно-правових відносин. Рада наділялася правом юридичної особи. На відміну від неї, виконавчий комітет таким правом не наділявся. Період чинності цієї Конституції став кульмінацією в розвитку радянської моделі організації місцевої влади та, відповідно, діяльності юридичних відділів в умовах “розвинутого соціалістичного суспільства”.

З початком перебудови в СРСР у 1985 р. відбулися серйозні перетворення в управлінні економікою Української РСР. Відбувалося спрощення організаційних структур управління і перехід до економічних методів управління, були прийняті рішення про переведення підприємств і організацій галузей народного господарства на повний госпрозрахунок і самофінансування. Однак, як зазначалося в постанові Ради Міністрів Української РСР “Про заходи для підвищення ефективності використання правових засобів у забезпеченні перебудови народного господарства Української РСР” № 43 від 3 лютого 1989 р. [9], ці заходи не забезпечували істотного зміцнення правових основ господарських відносин, суворого дотримання державної, договірної і трудової дисципліни на підприємствах, в установах і організаціях. Тому цією постановою міністерствам і відомствам УРСР, облвиконкомам доручалося розглянути стан роботи стосовно правового забезпечення нового економічного механізму, розробити і здійснити заходи щодо зміцнення соціалістичної законності в господарських відносинах, підвищення ролі ЮС. Наголошувалося, що діяльність ЮС треба спрямувати на максимальне

використання правових засобів для підвищення ефективності суспільного виробництва, упровадження принципів госпрозрахунку, недопущення порушень державної планової та договірної дисципліни підвідомчими підприємствами та організаціями, захист прав і законних інтересів трудових колективів.

Отже, становлення ЮС відбувалося внаслідок еволюції на українських землях інститутів місцевого самоврядування, розширення їхніх повноважень, посилення самостійності у відносинах із центральною владою. Організаційна форма, зміст, завдання, функції та методи діяльності ЮС, рівень їхнього законодавчого визначення залежали від ступеня децентралізації публічної влади. Поступово формуючись протягом ХІХ ст. у правовому полі Австрійської та Російської імперій, ЮС органів місцевого самоврядування здобули значний досвід правової роботи, забезпечували законність діяльності місцевої влади. У період існування СРСР вони вдосконалили своє правове становище, набули нових та розширили наявні функції й посіли гідне місце у справі забезпечення законності в усіх сферах життєдіяльності на місцевому рівні. Подальшого наукового дослідження потребує розвиток ЮС органів місцевого самоврядування незалежної України.

Література:

1. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). – II. – Т. 39. – № 40457.
2. ПСЗ. – II. – Т. 39. – № 40459.
3. ПСЗ. – II. – Т. 45. – № 48498.
4. ПСЗ. – III. – Т. 9. – № 6297.
5. Декрет Совета народных комиссаров “Об оплате труда служащих и рабочих советских учреждений” от 27 июня 1918 г. // Декреты советской власти. Т. II. – М. : Госполитиздат, 1959. – С. 488–494.
6. ЗУ УРСР. – 1919. – № 15. – Ст. 164.
7. Собрание постановлений правительства СССР. – 1972. – № 13. – Ст. 70.
8. Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – 1972. – № 9. – Ст. 84.
9. Зібрання постанов Уряду УРСР. – 1989. – № 2. – Ст. 7.
10. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1979. – № 3. – С. 38–47.
11. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1982. – № 4. – С. 41–46.
12. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1984. – № 2. – С. 3–28.
13. Анохин В. С. Правовая работа в народном хозяйстве в новых экономических условиях / В. С. Анохин. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1991. – 328 с.
14. Горбачев В. П. Городское самоуправление в Украине (по реформе 1870 года) : дис. ... к.ю.н. / В. П. Горбачев. – Х. : Вид-во ХНУВС, 1995. – 180 с.
15. Грицак В. М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині ХІХ ст. (на матеріалах Харківської губернії). Історико-правове дослідження : дис. ... к.ю.н. / В. М. Грицак – Х. : Вид-во ХНУВС, 1999. – 155 с.
16. Ефремова Н. Н. Местное самоуправление и административная юстиция в России (1864–1917 гг.) / Н. Н. Ефремова, М. В. Немытина // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 126–133.

17. *Корелин А. П.* Российское дворянство и его сословная организация (1861 – 1904 гг.) / А. П. Корелин // История СССР. – 1971. – № 5. – С. 56–81.
18. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
19. *Куйбіда В. С.* Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / В. С. Куйбіда // НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – К., 1999. – 71 с.
20. Положение о бюро юрисконсультов от 1 августа 1925 г. № 1085 // Торгово-промышленная газета. – 1925. – № 179.
21. *Щебетун І.* Організаційно-правові гарантії в системі гарантій місцевого самоврядування / І. Щебетун // Правничий часопис Донецького університету. – 2001. – № 1. – С. 23-26.

Надійшла до редколегії 09.12.2009 р.