

1869. №9; Грабовський С. Українська людина та українське буття: До проблеми методології філософського розмислу // Сучасність. 1997. №3. 4. Іванченко Р. Україна від Кия до Кравчука: Короткий нарис історії української державності. К., 1992. 5. Медведчук В.В. Сучасна українська національна ідея і актуальні питання державотворення: Дис. ... доктора юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ України. К., 1997.

Надійшла до редколегії 13.05.02

Е.В. Горян

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В ДОРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

В російському законодавстві до 1917 р. термін «місцеве самоврядування» майже не вживався. Але місцеве самоврядування в загальноприйнятому смислі цього слова було введено в Росії у 1864 р. та логічно супроводжувало селянську реформу 1861 р., яка дала громадянську свободу значній частині селянського населення Російської імперії. Початок оновлення всього політичного побуту країни мав відбуватися зі встановлення, насамперед, органів місцевого самоврядування.

Комісія, яка була створена для підготовки реформи губернських та повітових установ, проектувала місцеве самоврядування, виходячи з прогресивних демократичних ідей [1, с.29]. В матеріалах комісії містилася теза про надання земським установам (саме так називалися органи місцевого самоврядування, хоча в науковій літературі того часу вони розглядалися як органи самоврядування) діючої та самостійної влади щодо завідування справами місцевого інтересу, місцевого господарства губернії та повітів. «Оскільки дії земських установ стосуються тільки місцевого інтересу, то немає необхідності в участі урядової влади у прямому втручанні та впливі на перебіг справ» [2, с.129].

Пропонувалося для забезпечення незалежності та самостійності земських установ надати урядовій владі лише нагляд за законністю ухвалених постанов та встановити відповідальність земських установ за незаконні дії перед судом. Ліберальність поглядів членів комісії підтверджує той факт, що вони виступили за усунення станового принципу при формуванні земських органів. «Становий поділ, який до сих пір визнається та приймається законом, не узгоджується з характером земських установ, які мають у засаді не станові, а загальні господарчі інтереси певної місцевості» [2, с.129].

Але на практиці всі ці та інші прогресивні ідеї зазнали суттєвих змін. Земські установи, як і міські органи самоврядування, з'явилися в Положенні про земські установи 1864 р. та в Міському положенні 1870 р. далеко не в тому вигляді, як вони попередньо планувалися ліберальними членами Комісії. Все місцеве самоврядування виявилось перейнятим дуалізмом, що базувався на протиставленні земського та урядового начал. Як слушно зазначає В.Васильєв, такий підхід не загрожував би самоврядуванню, а дозволяв би обом системам управління діяти паралельно, без втручання у справи один до одного, та дотримуватись такого порядку взаємовідносин, за яким забезпечувалася б самостійність дій кожної [1, с.31]. Але дуалізм

місцевого самоврядування поєднувався з небажанням царського уряду випускати місцеве самоврядування зі свого кута зору з-під свого впливу.

Специфіка органів місцевого самоврядування зумовлювалася несумісністю принципів справжнього самоврядування з авторитарним політичним режимом. При самодержавному режимі інститут самоврядування був чимось «чужорідним» у складі бюрократичного державного апарату. За ствердженням О.Карлова, побоювання розповсюдження принципів самоврядування на інші ланки державного апарату стало причиною прагнення адміністрації привести інститути місцевого самоврядування у відповідність з самодержавним ладом [3, с.22-23].

«Дуалізм» установ місцевого самоврядування не був ідентичним «паралельному» співіснуванню двох влад. Вирішальне слово щодо організаційних справ найчастіше належало урядовим чиновникам, які до того ж включались безпосередньо до складу виборчих представницьких установ місцевого самоврядування.

Аналіз законів 1864 р. та 1892 р. дає уявлення про досить широке коло відання земських та міських установ. Але воно поєднувалося з занадто детальним визначенням прав та обов'язків органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які були встановлені численними законами та статутами. Вони встановлювали жорсткі обмеження самостійності дій земських та міських зборів та управ.

Видатний знавець земства О.Васильчиков відмічав, що коло дій земських установ в Росії стосувалося всіх частин внутрішнього управління, але «до якої міри їх відання є незалежним та самостійним при існуючих адміністративних порядках, чи дійсними є ці участь, піклування, завідування, які надані за законом місцевим жителям, чи достатньо забезпечені земські інтереси цим ліберальним, але досить необґрунтованим переліком занять – це вже інше питання...» [4, с.63-64]. Вирішувалося це питання не на користь широкої самостійності земств чисельними статутами, багатьма іншими законами, положеннями та інструкціями. Положення про губернські та повітові земські установи прямо посилялося на інші законодавчі акти при регламентації найважливіших питань діяльності земств.

Згідно з Положенням 1890 р. та низкою інших нормативних документів урядові органи повинні були наглядати за дотриманням земствами місцевих інтересів. Спочатку земські збори та міські думи не мали права видання загальнообов'язкових рішень. Потім вони отримали таке право, але обов'язкову силу такі рішення отримували лише після затвердження урядом. Всій історії діяльності земських та міських установ самоврядування в Росії були властиві постійні конфлікти з урядовими установами.

Проблему реакційності Міського положення 1892 р. у порівнянні з аналогічним законом 1870 р. розглядали такі дореволюційні державознавці, як Д.Семенов, Г.Шрейдер, А.Міхайловський, К.Пажитнов. Зокрема, вони вказували на те, що органи міського самоврядування з кінця XIX ст.були позбавлені повноважень для достатньої самостійної діяльності [3, с.21].

Інтелектуальна еліта Російської імперії в своїх наукових дослідженнях звертала увагу на проблеми, які стояли перед суспільством. Так,

М.Дружинін вказував на закоснілість самодержавного ладу, його протистояння ліберальним ідеям: «Низка явно існуючих потреб не знаходить відображення в законодавстві, багатих питань, які настійно висуваються життям, не мають відповіді в правових визначеннях; існуючі визначення інших відносин явно не відповідають вимогам життя, права справедливості; життя, що б'є ключем, намагається знайти в правових визначеннях охорону та забезпечення для подальшого розвитку – засуджується законодавством на нерухомість, зустрічає в ньому перешкоди на шляху до правильної течії» [5, с.117].

Стосовно прав, які вже визнані законом, ним регулюються. Так, М.Дружинін з цього приводу зазначав: «Законність не забезпечена й у смислі дотримання існуючих законодавчих постанов – в сенсі дійсної обов'язковості їх для представників влади при застосуванні правових норм у відносинах з суспільством... Громадські установи поставлені в залежність від місцевої урядової влади ще й у сфері справ місцевого значення, які повинні вирішуватися місцевими силами та засобами. Представники урядових установ не підлягають судовій відповідальності, загальному, гласному та публічному суду, який вільно висловлювався б про їх неправомірні дії... Населення виявляється залишеним на свавілля посадових осіб, від якого не може знайти ніякого захисту. Будь-яка галузь законодавства потребує ґрунтовної переробки, узгодження з іншими, розвитку в дусі нових начал з метою задоволення розвинених та потребуючих визнання потреб... Законодавчі визначення необхідно тлумачити. Замість них діють циркуляри, роз'яснення, правила, які видаються для встановлення подробиць вказівок закону» [5, с. 124].

Початок ХХ ст. ознаменувався бурхливим сплеском громадської діяльності. В Петербурзі 6-8 листопада 1904 р. відбулися приватні збори земських діячів. Було проголошено про необхідність забезпечення в Російській імперії кожному, незалежно від раси, національності, віросповідання, стану, майна – прав людини та громадянина (за М.Дружиніним, перед російським законодавством стоїть, насамперед, підданий, обиватель, а не громадянин. Російський обиватель не бере участі в законодавстві та управлінні [5, с.129]).

Проголошувалася теза щодо необхідності забезпечення таких прав, які захищали б людину від адміністративного свавілля – недоторканність особи та помешкання. Наголошувалося на принципі презумпції невинуватості, а також на практичному здійсненні начала законності в управлінні. Збори наголосили на відсутності законодавчого забезпечення свободи слова, сумління та віросповідання, друку, зборів та союзів. «Самодіяльність суспільства є головною умовою правильного та успішного розвитку політичного та економічного життя країни... Земські та міські установи, в яких зосереджується місцеве громадське життя, повинні бути поставленими в такі умови, за яких вони могли б успішно виконувати обов'язки, які притаманні правильно та широко встановленим органам місцевого самоврядування. Для цього, по-перше, земське представництво повинно бути організовано не на станових засадах: до участі в земському та міському самоврядуванні

необхідно запросити всі наявні сили місцевого населення. По-друге, земські установи повинні бути наближеними до населення шляхом створення дрібних земських одиниць на засадах дійової самостійності. Коло інтересів земств та міських установ має охоплювати всю сферу місцевої користі та нужд. Згаданим установам надати стабільність та самостійність, за яких тільки є можливим правильний розвиток їх діяльності та створення необхідного впливу урядових та громадських установ. Місцеве самоврядування повинно бути розповсюдженим в усіх частинах Російської імперії» [5, с.130].

Вищенаведені тези висловлювали лише загальні риси перетворень в Росії. У висновку земські діячі ухвалюють: «З огляду на важливість та труднощі внутрішнього та зовнішнього стану, в якому опинилася Росія, приватні збори висловлюють надію, що верховна влада скличе вільно обраних представників народу, щоб при їх сприянні вивести нашу державу на новий шлях державного розвитку в дусі встановлених засад права та взаємодії державної влади й народу» [5, с.130-132]. Побаження земських діячів знайшли свій відгук у населення, що призвело до масових звернень до уряду. В свою чергу, уряд не змусив на себе чекати. За Указом від 12 грудня 1904 р., земським та міським установам була надана можливість більш широкої участі в завідуванні різними сферами місцевого благоустрою та необхідна самостійність. Була визнана необхідність закликати до діяльності в цих установах на однорідних засадах представників всіх верств зацікавленого в місцевих справах населення. Поряд з цим, висувалася пропозиція створити громадські установи щодо відання справами благоустрою на місцях, які б підтримували тісні зв'язки з губернськими та земськими установами [5, с.142-143].

Громадська думка не тільки висловлювала побажання щодо необхідних перетворень державного устрою Росії, а було розроблено декілька відповідних проєктів. В «Русских ведомостях» від 6 липня 1905 р. був опублікований проєкт положення про представницькі установи для Росії. Він був предметом обговорення на травневому засіданні земських та міських діячів, які ухвалили його більшістю голосів. Цей проєкт мав тісний зв'язок з тим конституційно-земським рухом, який почався 6-8 листопада 1904 р. Насамперед, в ньому визначалися права людини та громадянина. Російські обивателі визнавалися громадянами. Місцеве самоврядування мало бути засноване на загальному, рівному, прямому та таємному голосуванні. Але виборче право надавалося тільки російському громадянину чоловічої статі, який досяг 25 років та прожив не менше одного року в даній місцевості, або сплатив протягом цього часу місцеві земські та міські збори [5, с.202].

В органах міського самоврядування в 1912 – на початку 1917 рр. відбувалося поступове «ламання» законодавства, що свідчило про наявність внутрішньо присутніх тенденцій самоврядування до розвитку та самовдосконалення [3, с.30].

Тимчасовому уряду, який був створений в результаті Лютневої буржуазно-демократичної революції, прийшлося взятися за добудову місцевого самоврядування. Законом Тимчасового уряду від 9 червня 1917 р. в Міське положення 1892 р. були внесені суттєві зміни: проголошено загальне вибо-

рче право до органів місцевого самоврядування, розширена їх компетенція, був послаблений адміністративний контроль за їх діяльністю [3, с.31].

Хоча ухваленим цим урядом законодавчим актам про місцеве самоврядування не судилося бути реалізованими, самий напрям їх ідейного змісту був характерним. По-перше, місцеве самоврядування запроваджувалося повсюдно; по-друге, була завершена система формування органів: засновувалося волосне земство, місцеве самоврядування наближалось до населення. Скасовувався дуалізм земського та міського самоврядування. Самоврядування ставало апаратом державного управління, йому передавалася вся влада на місцях [6, с.23]. До нових функцій місцевого самоврядування було віднесене надання юридичної допомоги населенню, завідування шкільною справою в повному обсязі, заснування бірж праці, прийняття заходів щодо охорони праці, завідування міліцією, тобто справи державного значення [1, с.50].

Волосні, повітові та міські гласні повинні були обиратися на засадах прямого, рівного, загального виборчого права, за мажоритарною чи пропорційною системам. Гласні губернських зборів обиралися повітовими та міськими думами. До складу земських та міських зборів входили тільки гласні, які виконували свої обов'язки безоплатно.

Земські та міські збори, як і раніше, обирали свої виконавчі органи – управи, але їх склад ніким не затверджувався. За управами залишалось право обирати окремих осіб для завідування окремими галузями місцевого господарства й спеціальних збирачів. Однак земські службовці перестали затверджуватися на посадах адміністративним апаратом.

Державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснювався комісарами Тимчасового уряду. Він виражався в формі протестів на рішення органів самоврядування. Ці протести вносилися на відповідні суди тільки за підстав, які були пов'язані з порушеннями органами місцевого самоврядування закону. Упорядковувалися функції місцевого самоврядування, чітко відмежовувалися фінансові права органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Очевидно, що Тимчасовий уряд, реформуючи місцеве самоврядування, рухався в бік загальноєвропейських стандартів в даній сфері, намагаючись демократизувати управління на місцях. Покладаючи на органи місцевого самоврядування нові державні функції, він у той самий час надавав гарантії їх самостійності та забезпечував виборність органів місцевого самоврядування з місцевих жителів. Можливо, реформа російського місцевого самоврядування призвела б до позитивних результатів. Але в умовах нестабільної політичної ситуації, яка склалася на території Російської імперії, не було часу для закінчення реформування системи державного управління та місцевого самоврядування.

Центральна Рада з моменту свого створення приділяла значну увагу місцевому самоврядуванню, про що свідчать її основоположні акти: Універсали, Конституція УНР тощо. За часів УНР було здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже у II Універсалі Української Центральної Ради оголошувалося на необхідність «вжити всіх заходів до

закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [7, с.68]. У III Універсалі Центральної Ради звертала увагу Генерального Секретаріату внутрішніх справ на необхідність вжити всіх заходів щодо закріплення і розширення прав місцевого самоврядування, а в IV Універсалі вказувалося на необхідність переобрання органів місцевого самоврядування та їх злиття з радами робітничих, селянських та солдатських депутатів. Але інформаційна ізольованість Центральної Ради та відсутність діючого апарату управління стали на перешкоді реалізації всіх демократичних перетворень на українських землях.

За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст.5). Вказувався також принцип організації самостійності місцевого самоврядування: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки» (ст.26). Але більшість положень актів УНР не була реалізована. В цей час почалося масове створення рад робітничих, селянських та солдатських депутатів.

«Закон про Тимчасовий державний устрій України. Про гетьманську владу» гетьмана П.Скоропадського хоча і передбачав право українських козаків і громадян об'єднуватися в громади і союзи з метою, що не суперечить законам, але не забезпечив реформування системи місцевого самоврядування і певною мірою обмежив його. Доопрацьований за часів Директорії проект Конституції УНР передбачав створення органів місцевого самоврядування на рівні громад, волостей, селищ, міст, повітів та інших одиниць. Ці органи наділялись широкими повноваженнями, в тому числі у податковій сфері. Після повалення Директорії в 1920 р. та встановлення комуністичного режиму всі органи місцевого самоврядування в Україні були ліквідовані та замінені органами «пролетарської диктатури» – губернськими, повітовими та волосними радами. У західних областях України та на Буковині місцеве самоврядування було скасовано після їх включення до складу СРСР в 1939-1940 рр. Сама ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, яка за своєю природою була державою централізованою.

Аналіз майже піввікової історії розвитку місцевого самоврядування на українських землях дозволяє зробити висновок про те, що з самого початку цей інститут був приречений змінюватися під впливом різних політичних чинників пануючих держав, насамперед Російської імперії. Незнання буржуазних ідей прав людини та одночасне намагання пристосувати самодержавний лад до капіталістичних відносин було тим гальмом, яке заважало державним та суспільним перетворенням, що відбувалися в Росії. Лют-

нева буржуазна революція та громадянська війна зумовили невизначеність інституту місцевого самоврядування та державного управління на українських землях, оскільки держави як такої не існувало.

Список літератури: 1. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. 2. Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1885. Т.1. 3. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. К., 1993. 4. Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1870. Т.1. 3. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. СПб., 1917. 5. Дружинин Н.П. Избиратели и народные представители. Общедоступный очерк конституционного права с изложением предположений о реформе в России и закона о Государственной Думе. М., 1906. 7. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. К., 1992.

Надійшла до редколегії 28.02.02

І.Д. Коцан

ОРГАНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ РАДЯНСЬКОЇ РОБІТНИЧО-СЕЛЯНСЬКОЇ ПРОМИСЛОВОЇ МІЛІЦІЇ В 20-І РР.

З переходом до непу змінювалася система правоохоронних органів. Зміни системи органів внутрішніх справ у 20-і рр. обумовлювалися низкою обставин: режимом економії, курсом на скорочення адміністративно-управлінських витрат, передачею ряду державних органів на місцевий бюджет, національно-державним будівництвом та ін.

Удосконаленню організації і діяльності української міліції сприяли тісні контакти між Народними Комісаріатами внутрішніх справ УРСР і РРФСР. Незважаючи на незалежність Головного управління міліції НКВС УРСР від НКВС РРФСР, органи охорони громадського порядку України спиралися на досвід, накопичений у Російській Федерації, враховували прийнятту там структуру і штати, а також використовували інструкції, що видавалися НКВС РРФСР, накази і розпорядження, що декретувалися українським урядом.

Нові завдання міліції в цей період у загальному вигляді були сформульовані на Першому Всеросійському з'їзді працівників міліції, що проходив у березні 1922 р. у Москві. Положення про НКВС, прийняте ВЦВК і РНК РРФСР 24 травня 1922 р., покладало на міліцію в числі інших обов'язків і охорону цивільних установ і споруд загальнодержавного і виняткового значення (телеграф, телефон, пошта, водогін), а також фабрик, заводів, рудників і т.ін. Ці завдання повинна була вирішити радянська робітничо-селянська промислова міліція.

У вересні 1920 р. в Україні була створена промислова міліція, основою якої стали «вільнонаймані дружини», які до цього часу організовувались за ініціативою керівників підприємств. Утворилась структура міліцейських апаратів на губернському рівні: губернські управління міліції, відділки карного розшуку, відділки промислової міліції та політичні бюро.

Практично такою була українська міліція напередодні введення нової економічної політики – вона була організаційно-сформована, мала достатньо чітку структуру. Однак це організаційне оформлення в умовах