

## МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

### LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN THE UKRAINIAN POLITICAL AND LEGAL TRADITIONS

Трачук П.А.,

*кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративного,  
фінансового, інформаційного та європейського публічного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті розглядаються теоретична спадщина минулого, розробки про природу місцевого самоврядування, характер концепції місцевих органів влади. Аналізується історичний досвід формування нової української державності. Визначаються основні демократичні принципи політичної організації незалежної України.

**Ключові слова:** місцева публічна влада, місцеве самоврядування, українська інтеграція, український народ, незалежність України.

В статье рассматриваются теоретическое наследие прошлого, разработки о природе местного самоуправления, характер концепции местных органов власти. Анализируется исторический опыт формирования новой украинской государственности. Определяются основные демократические принципы независимой Украины.

**Ключевые слова:** местная публичная власть, местное самоуправление, украинская интеллигенция, украинский народ, независимость Украины.

The article deals with the theoretical legacy of the past, development of the nature of local self-government, the nature of the concept of local governments. The historical experience of forming a new Ukrainian state is analyzed, the basic democratic principles of political independence of Ukraine is defined.

**Key words:** local public authorities, local government, Ukrainian integration, Ukrainian people, independence of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Форма державного управління як наукова проблема, що дає уявлення про один із найважливіших елементів форми держави, який характеризує структурно-інституціональні та функціональні сторони організації верховної влади в державі, «об'єктивно віднесена до вічних наукових проблем» [1, с. 50]. Інтерес до неї виник ще в греко-римські часи, коли такі видатні мислителі, як Платон, Арістотель, Полібій, Цицерон, створили неперевірені зразки комплексного аналізу феномену держави, заклали міцний теоретико-методологічний фундамент для подальшого дослідження та змісту, сутності та форми. Це питання привабило і представників суспільно-політичної думки наступних часів: Н. Макіавелі, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джеферсона, О. Гамільтона та інших, однак з суто наукових позицій їх починають досліджувати в ХІХ ст., коли від загальної соціально-філософської науки відокремилися такі державознавчі науки, як політологія (політична наука), теорія держави, конституційне право.

Друга половина ХІХ – початок ХХ ст. – це період найбільшого розквіту в юридичній науці вчення про державу. Значний внесок у його розвиток зробили А. Алексєєв, Л. Геріппович, Г. Єллінек, Ф. Кістяківський, Б. Кістяківський, М. Коркунов та інші, які з характерною для юридичної науки того часу докладністю та обґрунтованістю розробили цілісну систему знань про державу в цілому і зокрема про місцеву публічну владу, яка має досить тривалу історію свого становлення.

**Стан дослідження.** Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування, місцевій публічній владі, правовій проблематиці загалом приділяли увагу вітчизняні вчені: В. Авер'янов, М. Баймуратов, В. Білоус, В. Борденюк, І. Бутко, А. Берлач, О. Батанов, М. Воронов, Р. Давидов, Н. Ісаєв, В. Кампо, О. Карлов, С. Ківалов, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, Н. Руда, О. Фризький та інші.

З прийняттям Конституції України 1996 р., Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України. Конституцією України визначено об'єкт управління місцевої публічної влади як «питання місцевого значення», а Європейською хартією – як суттєву частку суспільних справ. Однак їх визначень вказані правові акти не наводять. Спроби законодавчого розділення питань компетенції на державні і місцеві та віднайдення ґрунтовних критеріїв їх розподілу в Україні до цього часу є незавершеними. Саме тому дослідження теоретичних та практичних проблем становлення та функціонування місцевої публічної влади, нормативно-правового врегулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, механізму реалізації публічної влади в регіонах України є актуальним напрямом сучасної правової науки.

**Метою статті** є висвітлення генезису, еволюції, теорії, методології і практики адміністративно-правового забезпечення місцевої публічної влади у світовій та українській політико-правовій традиції.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчаючи теоретичну спадщину минулого, накопичені розробки про природу місцевого самоврядування, характер компетенції місцевих органів влади, аналізуючи історичний досвід, треба відмітити, що місцеве самоврядування України пройшло складну еволюцію.

Універсальними пам'ятками літератури і історії були літописи періоду Київської Русі і Галицько-Волинської держави. Уривкові відомості про територіальні відмінності соціально-політичного життя на українських землях можна також знайти в описах давніх античних, а пізніше західних і східних мандрівників і хроністів (Геродота, Страбона, Птолемея, Аль-Масуда, З. Герберштейна), більше систематизовані – у працях Г. Біплана (1600–1673).

У середині XVI ст. (у період національно-визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького) формувалася нова українська державність. Саме в цей час у свідомості політичних діячів України вперше після кількох століть недержавного життя створюється, точніше, відновлюється образ України як етнічної цілості, як політичної одиниці, формується об'єктивне розуміння меж української етнічної території. Тому цікавою є еволюція поглядів Б. Хмельницького, котрий спочатку виступав, за свідченням очевидців, за автономію по Білу Церкву, а пізніше – по Львів, Холм і Галич, адже «... від початку кордон князів руських з польськими королями був по саму Віслу і угорський кордон» [2].

Важливим етапом формування української державності стала конституція П. Орлика [3, с. 11–24], відзначивши основні демократичні принципи політичної організації незалежної козацької України. Проте в політико-географічному аспекті цей документ мав суттєві недоліки: нерозуміння єдності всіх українських земель, обмеження території майбутньої незалежної української держави кордонами трьох воєводств, яку тимчасово визначив ще польський король під час національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького. Однак, незважаючи на ліквідацію останніх залишків козацької автономії наприкінці XVII ст., ідея української державності ще довгий час зберігалася в середовищі козацької старшини та її нащадків.

Якісно новою була ідеологія Кирило-Мефодіївського товариства, що виникло наприкінці 1845 – на початку 1846 р., у статуті якого було визначено створення слов'янської федерації, яка включала б сім автономних штатів. Важливо, що одним із штатів названо Україну з Чорномор'ям, Галичиною і Кримом, що свідчить про розуміння важливості єдності всіх українських земель.

У 60–70-х роках XIX ст. українська інтелігенція вже висунула лише ідею автономії України в складі федеративної Росії. Саме на такій платформі стояв і відомий український громадсько-політичний діяч М. Драгоманов (1841–1895), який став лідером не лише наддніпрянської, але й галицької передової інтеліген-

ції, роблячи також спроби до порозуміння із закарпатською українською інтелігенцією. Його діяльність була спрямована на зближення двох гілок українського народу – західної і центрально-східної територій. Висуваючи ідею спільних дій українців та інших національних груп на території України на засадах політичної свободи, М. Драгоманов детально описував перспективи громадського самоврядування.

Черговим етапом у формуванні української політичної думки стало утворення в 1890 р. на західно-українських землях Русько-Української радикальної партії (соціал-демократичного типу), яка на своєму першому з'їзді (1895 р.) проголосила ідею самостійності України. Ідея державної незалежності України стала програмою – максимумом утворення в 1899 р. націонал-демократичної партії, лідерами якої стали такі відомі громадсько-політичні діячі, як І. Франко, Ю. Романчук, Ю. Охримович та інші, при цьому самостійність України націонал-демократи обґрунтували вже з позицій національної ідеї. І радикальна, і націонал-демократична партії галицьких, буковинських, закарпатських і наддніпрянських українців розглядали Україну як єдину політичну одиницю.

Подальша активізація української політичної думки пов'язана з початком Першої світової війни, коли особливо гостро постало питання майбутнього територіально-політичного переустрою Європи.

Більшовицький переворот у листопаді 1917 р. прискорив проголошення незалежності України, до якої суспільство в цілому не дозріло. Одразу дався взнаки брак організаційних сил для утримання влади. Чітко розробленої програми революційних перетворень не мала навіть свідомо інтелігенція, не кажучи вже про інші сили. Не було достатньо ні опорних пунктів по губернських містах, ні керівних центрів. Кінець кінцем, не було політично вишколених провідників, спроможних розв'язати актуальні завдання. Наприклад, М. Грушевський був добре знаним фахівцем у галузі історії, але до революції не керував навіть малою політичною організацією, отже, не мав досвіду керівництва. В. Винниченко був активним членом партії соціал-демократів, але за покликанням був письменником і белетристом, людиною високого інтелекту, але малої організаторської практики. С. Петлюра – журналіст і чиновник за фахом – потрапив у лідери через певні обставини, не маючи такої популярності, як двоє попередньо згаданих. Є. Петрушевич (Галичина) був єдиним політиком за фахом, але особистими якостями не відповідав ролі харизматичного лідера.

Факт залишається фактом – усі згадані провідні діячі української революції не мали чіткої виробленої програми дій, навіть якихось доктринальних настанов. Винниченко тяжів до комуністів, Петлюра став на позиції дрібнобуржуазної революції і відмовився від боротьби з більшовизмом, а Петрушевич постійно маневрував, політично орієнтуючись по черзі на німців, на Антанту, на Денікіна, на більшовиків. Найбільш послідовно національно-визвольної ідеї тримався Петлюра, але його здібностей не вистачало для того, щоб виділитися до рівня харизматичного лідера-провідника революції.

У 1917–1920 рр. український народ так і не зміг самоорганізуватись у власну державу, яка б відповідала інтересам широких народних мас. Відповідно, мова не могла йти про будь-яке самоврядування. Тому українська революція на той час не досягла своєї мети, але вона дала поштовх до внутрішнього переродження українського суспільства, перед усім світом заявила про Україну як про політичну націю. Саме на цьому фундаменті, незважаючи на всі перипетії радянського періоду, й відбувся розвиток ідей самостійної української держави.

Велика істина закладена в роздумах історика І. Лисяка-Рудницького: «Нема сорому в тому, щоб бути переможеними в боротьбі за свободу. Навпаки, така поразка може стати джерелом духовної обнови, що з нього черпатимуть силу наступні покоління, продовжувачі цієї самої боротьби на новому історичному етапі» [4, с. 128].

Новітній етап державотворення започаткувало проголошення 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. 24 серпня 1991 р. було прийнято Акт про незалежність України, який отримав підтвердження на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. За незалежність висловилося 90,3% громадян, які взяли участь у голосуванні. Акт про незалежність визначив і офіційну назву держави – Україна.

Відразу після проголошення незалежності почалися дискусії щодо законності чи випадковості цієї події. Серед частини політологів, особливо російських, поширеними стали думки про її абсолютну випадковість, яка сталася в результаті моментного збігу інтересів «націоналістів і комуністичної номенклатури». Дещо спрощене розуміння цієї події характерне і для української суспільної думки: від твердження про фатальну неминучість розпаду СРСР до невизнання її глибинної зумовленості. Зокрема, В. Кремень [4, с. 16] перебільшує значення керівництва Російської Федерації і місцевих еліт, інших випадкових моментів у цьому процесі. Можна погодитися з його думкою, що лінії розлому СРСР були закладені в його псевдофедеративному устрої, проте слід обов'язково додати, що сама псевдофедеративна система СРСР – це тимчасова консервація початків розпаду Російської імперії, а проголошення держави Україна, яке хоч і було прискорене окремими випадковими подіями, у цілому є закономірним і логічним наслідком українського історичного процесу останніх століть.

28 червня 1996 р. була прийнята нова Конституція України. У преамбулі до Конституції зазначалось, що Українська Держава постала на основі

здійсненого «українською нацією, усім українським народом права на самовизначення», чим підкреслювався водночас її національний (український) і загальнонародний характер.

Сьогодні в Україні, як правило, на базовому рівні (село, селище, місто) втілюється громадська теорія місцевого самоврядування. На регіональному рівні – а це районні та обласні ради – поєднується громадська і державницька теорії місцевого самоврядування (обмеження автономії та самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення).

Причиною такої ситуації є те, що в Україні відсутня чітко окреслена державна регіональна політика, відчувається дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На демократизації державного управління негативно позначається також брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, демократизації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад.

**Висновок.** Таким чином, в охарактеризований період теоретичні основи місцевої публічної влади широко досліджувались як зарубіжною, так і вітчизняною наукою. При цьому самоврядування не залишалося віртуальним, суто теоретичним поняттям, воно мало глибоке практичне значення. Ще наприкінці XIX – на початку XX ст. більшість вітчизняних державних та громадських діячів вважали, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути широке місцеве самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами – будуватися на рівноправних засадах.

Питання про відносини держави та місцевого самоврядування не втратило своєї актуальності до нашого часу, а знання про природу та взаємозв'язок цих інститутів, сформульовані на рубежі XIX – XX ст. у вітчизняній та зарубіжній науковій думці, необхідні для його успішного вирішення. Теоретичні розробки, присвячені місцевій публічній владі, у наш час дуже важливі, тому що практика не стоїть на місці, постійно породжуючи явища, які потребують правового врегулювання. Потрібно вивчати теоретичну спадщину минулого, розробки про природу місцевого самоврядування, характер компетенції місцевих органів влади, аналізувати історичний досвід законодавчого регулювання місцевої публічної влади в Україні та за кордоном.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шаповал В. Форма держави в конституційному праві / В. Шаповал // Вісник Конституційного суду України. – 2003. – № 2. – С. 47–58.
2. Документи Богдана Хмельницького / І. Крип'якевич. – К. : Вид-во Академії наук УРСР, 1961. – 740 с.
3. Історія Української Конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко). – Україна, 1993. – 187 с.
4. Лисяк-Рудницький І. Між історією і політикою / І. Лисяк-Рудницький. – Мюнхен. : Сучасність, 1973. – 441 с.
5. Кремень В. Росія – Україна – Білорусь: чи можливий східнослов'янський трикутник? / В. Кремень // Нова політика. – 1995. – Червень-липень. – С. 14–24.
6. Інститути самоуправління: історико-правове дослідження / В.Г. Графський, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец і др. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
7. Основи етнодержавознавства : [підручник] / за ред. Ю.І. Римаренка. – К. : Либідь, 1997. – 656 с.