

УДК 352.07(477):342.924

**ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ГЕНЕЗИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

**HISTORICAL ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION GENESIS OF COOPERATION
BETWEEN LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
ON THE TERRITORY OF UKRAINE**

Сидор М.Я.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню питання історичного розвитку правового регулювання взаємодії місцевих органів управління та самоврядування в Україні. Зазначено, що централізація влади у Київській Русі, особливо під час князювання Володимира Великого, не сприяла взаємодії княжої (публічної) влади з общинами. Подальший історичний розвиток взаємодії місцевої публічної влади на українських землях залежав від розвитку місцевого самоврядування та його сутності – визначався то посиленням муніципалізму в козацьку добу, добу національно-визвольних змагань, то послабленням у період, коли українські землі входили до складу іноземних держав.

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

Статья посвящена исследованию вопроса исторического развития правовой регуляции взаимодействия местных органов управления и самоуправления в Украине. Отмечено, что централизация власти в Киевской Руси, особенно во время правления Владимира Великого, 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 – отличалось то усилением муниципализма в период казачества, период национально-освободительной борьбы, то ослаблением в период, когда украинские земли входили в состав иностранных государств.

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

The article researches the issue of history of development of legal regulation development of cooperation between local state administrations and local self-government bodies in Ukraine. The author indicates that the centralization of power in Kievan Rus, especially during the reign of Volodymyr the Great, did not contribute to cooperation between the prince's (public) power and communities' power. Further historical development of local public authorities cooperation 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.

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

Постановка проблеми. Створення в Україні правої 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.

Актуальність теми дослідження. Вироблення сучасних правових засад взаємодії місцевих органів управління та самоврядування має базуватись на історичних моделях їх співіснування та співпраці. Адже, як зазначає А.Р. Крусян, без аналізу історичної еволюції неможливо 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 протягом останніх років привертають увагу багатьох науковців. Зокрема, окреслена проблематика висвітлена у працях таких науковців, як В.А. Григор'єв, П.Ф. Гураль, В. Кіселичник, А.Р. Крусян, П. Музиченко, Н. Полянська-Василенко, М. Стахів, Б.Й. Тищик, які стали основою для нашого дослідження розглядуваних питань.

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

Виклад основного матеріалу. Проблеми співіснування, а в подальшому і співпраці, органів місцевої публічної влади на території України мають давнє історичне коріння. На диференціацію публічної влади на території України ще у додержавну епоху вказує В.А. Григор'єв. У цю епоху 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 вічевих зборів [2, с. 97].

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

Активно думка про диференціацію місцевої публічної влади почала розвиватися лише в середньовічній Європі. Здебільшого це питання виникало в контексті самоврядної ролі міських общин і співвідношення їх із державною владою. На теренах України ці процеси розвивалися практично паралельно з європейськими. Українські міста (і, головним чином, найбільший, найбагатший Київ) пережили той самий процес боротьби з князівською владою та патриціатом, який відбувався в Західній Європі і призвів до утворення вільних міських громад у Франції, Німеччині, Італії [3, с. 221].

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

Устрій Литовської та Польської держав і, відповідно, організація публічної влади були доволі централізовані й не давали містам розвиватися. За часів Литовсько-руського князівства місцева адміністрація з'явилася після ліквідації

удільних князів, яких замінили у великих волостях намісники-старости (воеводи, 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 і набували права самоврядування на підставі німецького, Магдебурзького права [3, с. 408].

Подальший розвиток місцевого управління на українських землях пов'язаний із 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. Міське управління здійснювали полкові та сотенні уряди, а також виборні особи в містах і селах. 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 ростом 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 запроваджено на Лівобережній Україні, колишній Гетьманщині, загальноросійський устрій. Малоросійську колегію, інші українські установи скасовано, замість них засновано установи російського типу. Наприклад, для справ міських створені магістрати [4, с. 265]. 1795 р. до Росії було приєднано також Правобережну Україну.

За часів 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 перебудову 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 виходили від абсолютної влади (царя). Основним серед них є «Городове положення», затверджене імператором 16.06.1870 р., згідно з 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 в 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].

Таким чином, 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 воєводства. Але у 1809 р. Холмщину приєднано до варшавського воєводства, а після віденського конгресу – в 1815 р. – до Царства Польського [6, с. 10].

На західноукраїнських землях на початку XIX ст. панувала австрійська система управління. Очолював 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 призначалися 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. Поряд із намісництвом, як центральним органом краю, існували місцеві органи – повітові старости, які в своїй діяльності підпорядковувалися намісникам. Повітові старости мали широкі повноваження, вирішуючи різні господарчо-адміністративні питання.

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

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

Отже, ідея самоврядування по-різному відбивається 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 отримала втілення 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 ст. XXII Закону «Про основні засади організації громад», яка передбачала, що «столичне місто краю, а за бажанням інші важливі міста, а також важливі міста курортно-оздоровчого значення, відповідно до вимог крайового закону, можуть претенду-

вати на отримання окремих статутів, якщо вони таких ще не мають» [8, с. 244]. Серед українських міст такі статuti отримали Львів і Чернівці.

У період перед революціями 1905 та 1917 р., у Першій 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.

З 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 має 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 є «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, про жодну співпрацю між різноманітними самоврядними та управлінськими органами на місцях мови і не могло бути.

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, додержуючись 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 і гетьман П. Скоропадський, і його адміністрація переймалися розвитком місцевого самоврядування та дбали про нього. 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 прийшла на заміну уряду Гетьманату, також засвідчила певну підтримку місцевому самоврядуванню. Спеціальним законом «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» передбачалося 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 і повітові комісари (голови місцевих адміністрацій), яких призначав міністр внутрішніх справ. Із компетенції місцевих органів державної влади було вилучено питання фінансів, земельних справ, освіти та низки інших галузей. Ці функції здійснювали місцеві органи міністерств та відомств [13, с. 168–169]. Проте, задекла-

рувавши поновлення демократичного устрою в умовах громадянської війни, Директорія так і не змогла втілити їх у життя.

На західноукраїнських землях після проголошення Західноукраїнської Народної республіки державна та місцева публічна влада організовувались чітко та системно. 16 листопада на засіданні УНРади 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 призначається державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, в яких брало участь населення повіту, утворювалася т.зв. 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 т.зв. «прибічні ради», які обиралися населенням. Закон докладно 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 широких мас 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 знайшла належного розвитку, а сам термін «міське самоврядування» фактично не вживався. Конституція СРСР та УРСР містила лише розділ про місцеві органи державної влади і управ-

ління. 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). Таким чином, 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 має базуватись на історичних моделях їх співіснування та співпраці.

Централізація влади у Київській Русі, особливо під час князювання Володимира Великого, не сприяла взаємодії княжої (публічної влади) з 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 зросло 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 з європейськими процесами розвитку державності та самоврядування.

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

Окремо необхідно виділити 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 ґрунтується на демократичних конституційних засадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 02. Одеса, 1999. 19 с.
2. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика. Київ : Истина, 2005. 424 с.
3. ПолонськаВасиленко Н. Історія України : у 2х т. Київ : Либідь, 1995. Т. 1 : До середини XVII століття. 3-тє вид., стер. 1995. 672 с.
4. ПолонськаВасиленко Н. Історія України : у 2х т. Київ : 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. Львів, 2009. 439 с.
6. Холмський І. Історія України. Мюнхен, 1949. 360 с.
7. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські і Галицькі конституції (кінець XVIII – XIX ст.) Івано-Франківськ : місто НВ, 2005. 84 с. URL: <http://www.petrivroman2009.narod.ru/petriv01.pdf> (дата звернення: 25.04.2019).
8. Кіселичник В.П. Міське право та самоврядування громади Львова (друга половина XIX – початок XX століття) : монографія. Львів : ЛьвДУВС : Край, 2008. 352 с.
9. (III) Універсал Української Центральної Ради. Парламентаризм в Україні. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> (дата звернення: 25.04.2019).
10. Українська Центральна Рада: поступ націєтворення та державобудівництва / ред.: В.І. Сергійчук; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Центр українознав. Київ : Укр. вид. Спілка, 2002. 358 с.
11. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Державні утворення (1917–1920); Історичний документ, Конституція від 29.04.1918 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>. (дата звернення: 25.04.2019).
12. Гошуляк І.Л. Українська революція і державність (1917–1920 рр.). Київ : Парламентське видавництво, 1998. 245 с.
13. Стахів М. Україна в добу Директорії УНР / ред. В. Морич-Верган. Скрентон : Укр. наук.-іст. б-ка, 1962. Т. 1. Власними силами, 272 с.
14. Тищик Б.Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права. Львів : Тріада плюс, 2004. 392 с.