DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.48

УДК: 340.15

*Данило С. М.,**здобувач кафедри загальноправових дисциплін**Харківського національного університету внутрішніх справ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ (ПЕРША ПОЛОВИНА XVIII – СЕРЕДИНА XIX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу особливостей нормативно-правових засад становлення й розвитку місцевого самоврядування на українських територіях. З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що становлення і трансформація нормативно-правових засад розвитку місцевого самоврядування на українських територіях (перша половина XVIII – середина XIX століття) поєднувалося із тим, що будь-які органи та посадові особи на які покладалась функції міського управління повинні були діяти в інтересах зміцнення існуючого ладу, поліпшення правового становища панівних у суспільстві станів. Створення різних організаційних форм місцевого самоврядування переслідувало також мету вироблення більш гнучких форм управління на місцях. Причому, функціонували вони під контролем і постійною опікою центральних державних органів і губернаторів. Фактично, подібний розвиток подій призводив до поступової інтеграції органів місцевого самоврядування в механізм держави. Змінювалася лише ступінь легального закріплення повноважень контролюючими інстанціями, що, по суті, досить негативно впливало на самостійність органів місцевого самоврядування, і, як наслідок, істотно знижувало ефективність їх діяльності. Але цей вплив органів адміністрації мав і іншу, позитивну роль, наприклад виховний вплив, що витікає зі співпраці громадських інститутів самоврядування з установами адміністрації, було особливо помітно на прикладі селян, які пройшли шлях від байдужості і небажання брати участь у самоврядуванні до активного відстоювання своїх інтересів шляхом активної та цілеспрямованої участі. Таким чином, в ступені самостійності місцевого самоврядування важливу роль відіграє і готовність населення самостійно під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Подальший розвиток капіталістичних відносин після скасування кріпосного права, зростання міст змусили владу піти на поступки в галузі міського самоврядування, що знайшли своє відображення у подальших державно-управлінських реформах у сфері місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на тому, що розглядаючи історичний аспект розвитку вітчизняного місцевого самоврядування і державного управління, необхідно врахувати наступне: з боку держави відбувалося досить поступове санкціонування або допущення існування місцевого самоврядування взагалі. Пояснюється це тим, що в кожному історичному періоді органи державної влади допускають наявність «звичайних» форм

самоврядування, оскільки вони виконують завдання, поставлені державою. Одним з факторів, що обумовлюють ступінь свободи в діяльності місцевого самоврядування та існування цього явища взагалі, є те, що на різних етапах перед державою та суспільством стоять різні цілі і завдання, отже, з цього і розбудовується найбільш оптимальна система управління суспільством.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальні громади, українські території у складі Російської імперії, місцева влада, губернії.

Научная статья посвящена исследованию и комплексному анализу особенностей нормативно-правовых основ становления и развития местного самоуправления на украинском территориях. С учетом доктринального исследования констатируется, что становление и трансформация нормативно-правовых основ развития местного самоуправления на украинском территориях (первая половина XVIII - середина XIX века) сочеталось с тем, что любые органы и должностные лица на которые возлагались функции городского управления должны были действовать в интересах укрепления существующего строя, улучшения правового положения господствующих в обществе состояний. Создание различных организационных форм местного самоуправления преследовало также цель выработки более гибких форм управления на местах. Причем, функционировали они под контролем и постоянной опекой центральных государственных органов и губернаторов. Фактически, подобное развитие событий приводил к постепенной интеграции органов местного самоуправления в механизм государства. Менялась лишь степень легального закрепления полномочий контролирующими инстанциями, что, по сути, весьма негативно влияло на самостоятельность органов местного самоуправления, и, как следствие, существенно снижало эффективность их деятельности. Но это влияние органов администрации имел и другую, положительную роль, например воспитательное воздействие, что следует по сотрудничеству общественных институтов самоуправления с учреждениями администрации, было особенно заметно на примере крестьян, прошедших путь от равнодушия и нежелания участвовать в самоуправлении к активному отстаиванию своих интересов путем активной и целенаправленной участия. Таким образом, в степени самостоятельности местного самоуправления важную роль играет и готовность населения самостоятельно под свою ответственность решать вопросы местного значения. Дальнейшее развитие капиталистических отношений после отмены крепостного права, рост городов заставили власть пойти на уступки в области городского самоуправления, нашли свое отражение в дальнейших государственно-управленческих реформах в сфере местного самоуправления. Акцентировано внимание на том, что рассматривая исторический аспект развития отечественного местного самоуправления и государственного управления, необходимо учесть следующее: со стороны государства происходило довольно постепенное санкционирования или допущение существования местного самоуправления вообще. Объясняется это тем, что в каждом историческом периоде органы государственной власти допускают наличие «обычных» форм самоуправления, поскольку они выполняют задачи, поставленные государством. Одним из факторов,

обусловливающих степень свободы в деятельности местного самоуправления и существование этого явления вообще, является то, что на разных этапах перед государством и обществом стоят разные цели и задачи, следовательно, с этого и развивается наиболее оптимальная система управления обществом.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальные общины, украинские территории в составе Российской империи, местные власти, губернии.*

Актуальність теми. В сучасних умовах державотворення розбудова громадянського суспільства супроводжується інтенсивним розвитком інститутів місцевого самоврядування. При цьому, на жаль, не завжди враховується багатий історичний досвід, адже історія місцевого самоврядування в нашій країні налічує більше тисячі років. У цій ситуації досить перспективним видається аналіз генезису та еволюції органів місцевого самоврядування. Ряд проблем місцевого самоврядування можна порівняти з проблемами аналогічного інституту минулого. Однак значний потенціал історичного досвіду залишається до теперішнього часу незатребуваним. В силу названих вище обставин дослідження генезису та еволюції органів самоврядування представляється актуальним як в теоретичному, так і практичному аспектах.

Таким чином, успішна реалізація місцевого самоврядування в сучасних умовах вимагає поглибленого дослідження теоретичних і практичних аспектів процесу становлення системи місцевого самоврядування, зокрема, врахування історичного досвіду.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, а саме В. Вакуленка, М. Баймуратова, О. Батанова, П. Біленчука, І. Дробота, В. Кравченка та інших дослідників. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей нормативно-правових засад становлення й розвитку місцевого самоврядування на українських територіях у представлені хронологічні рамки належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є комплексний аналіз та дослідження особливостей становлення і трансформації нормативно-правових засад розвитку місцевого самоврядування на українських територіях (перша половина XVIII – середина XIX століття).

Виклад основного матеріалу. У демократичній державі організація та здійснення влади базується на принципі поділу влади, який поєднується з принципом місцевого самоврядування. Цей принцип забезпечує таку децентралізацію системи управління, яка робить дану систему найбільш придатною для забезпечення інтересів населення на місцях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Однак місцеве самоврядування – це не тільки один з найважливіших принципів організації і здійснення влади, це і право громадян різних адміністративно-територіальних одиниць управляти в рамках закону самостійно, також у власних інтересах значною частиною громадських справ.

У науковій літературі велика увага приділяється тлумаченню поняття «місцевого самоврядування», комплексний аналіз окремих положень яких дозволяє виділити такі основні характеристики місцевого самоврядування, зокрема: ключовим елементом є населення як основа організації місцевого самоврядування; населення незалежно від чисельності не може бути позбавлене права на здійснення місцевого самоврядування; територія як адміністративно-територіальна одиниця, в рамках якої здійснюється місцеве самоврядування; забезпечення (гарантування) самостійного відправлення місцевого самоврядування державою; відповідальність населення по прийнятих рішеннях; діяльність місцевого самоврядування має гарантуватись та визначатись на законодавчому рівні; місцеве самоврядування здійснюється і опосередковано (виборні органи місцевого самоврядування); переслідування інтересів населення, які проживають в рамках само управлінської одиниці; місцеве самоврядування здійснюється з урахуванням історичних і місцевих традицій [1, с. 58-59; 2, с. 30-31].

Існує ряд актуальних проблем, пов'язаних з тим, що місцеве самоврядування характеризується деякою неясністю у взаєминах з державним управлінням. Наприклад, питання про розмежування предметів відання між органами місцевого самоврядування та органами державного управління, обумовлений їх неоднозначною природою. Предметом жвавих дебатів є проблема визначення місця самоврядування по відношенню до загального державного управління: чи має воно бути продовженням (придатком) державного управління або могло б відігравати самостійну роль, будучи за своєю природою окремим від держави взагалі [3, с. 188].

При взаємовідносини державного управління та місцевого самоврядування, необхідно врахувати той факт, що при утворенні держави існуючі інститути місцевого самоврядування стають одержавленими інститутами управління. При чому, найважливішим фактором одержавлення общино-племінних структур самоврядування стає ускладнення завдань управління так як відбувається поділ функцій на власне управління тією чи іншою сферою життєдіяльності спільнот і владарювання, як процесу забезпечення інтегративної цілісності цієї спільноти і підтримки в ній загального порядку. При цьому в сферу управління природним чином вживаються інститути общино-племінного самоврядування. В одних спільнотах, переважно компактних, управління і самоврядування виступають як тотожні поняття. Таким чином, відбувається трансформування самоврядування в самостійне державне управління. Безсумнівно, що такий фактор виникнення природи державного управління ускладнює взаємини при відправленні державного управління та місцевого самоуправління. У свою чергу, утворюване державне управління в рамках публічно-владних відносин й у взаєминах з місцевим самоврядуванням стає домінуючим суб'єктом в силу логічного домінування функцій і завдань над функціями та завданнями приватного, визначених досягненням загального інтересу [4, с. 66].

Представлений порівняльний аналіз обумовлений тим, що не вдасться чітко встановити природу цього державно-правового явища в сенсі його віднесення до виключно державного управління або самоврядування. Місцеве управління це більш широке визначення організації громадського управління в адміністративно-територіальних межах, на що вказує і саме

формулювання терміну «місцеве». В рамках місцевого управління сьогодні існують дві форми місцевої організації суспільства, в основу якої покладена природа державного управління і самоврядування: місцеве державне управління та місцеве самоврядування [5, с. 143].

Таким чином, місцеве управління та місцеве самоврядування – це різні форми змісту управління: якщо в першому випадку, ведеться мова про органи державного управління, утворених відповідно до принципу децентрації, то в другому випадку, йдеться про органи місцевого (громадського) управління в чистому вигляді, побудованих відповідно до принципу децентралізації. Основою такого розмежування є передача публічна влада. Так, в першому випадку, держава передає владу на місця, своїм структурним ланкам. У другому випадку йдеться про передачу державною публічної влади недержавним суб'єктам, що здійснюється за принципом децентрації і децентралізації.

Розглядаючи історичний аспект розвитку вітчизняного місцевого самоврядування і державного управління, необхідно врахувати наступне: з боку держави відбувалося санкціонування або допущення існування місцевого самоврядування державою. Пояснюється це тим, що в кожному історичному періоді органи державної влади допускають наявність «звичайних» форм самоврядування, оскільки вони виконують завдання, поставлені державою. Одним з факторів, що обумовлюють ступінь свободи в діяльності місцевого самоврядування та існування цього явища взагалі, є те, що на різних етапах перед державою (суспільством) стоять різні цілі і завдання. Відповідно з цим і організовується найбільш оптимальна система управління суспільством [6, с. 128].

Державне управління у взаєминах з самоврядуванням займає домінуюче становище. Однак не слід абсолютизувати вплив державного управління навіть в силу того, що воно, як і самоврядування, є самостійним рівнем системи соціального управління. У зв'язку з цим, кажучи про взаємини державного управління та місцевого самоврядування, більш вірним буде вести мову про взаємовідносини елементів системи в різних варіаціях, але, тим не менш, спрямованих на досягнення цілей, що визначають існування системи управління як такої. У зв'язку з цим, при зверненні до вітчизняної історії, представляється необхідним простежити основні етапи генезису місцевого самоврядування, причому, метою такого дослідження буде найбільш адекватне розуміння природи місцевого самоврядування і його взаємин з державними інститутами управління.

Місцеве самоврядування слід охарактеризувати відповідно до конкретно-історичними етапами виникнення та розвитку, конкретними формами, законодавчими основами, взаємовідносинами з державними установами та посадовими особами. Безсумнівно, найбільш значним етапом у розвитку місцевого самоврядування є період знаходження українських територій у складі Російської імперії.

Міське управління на рубежі XV-XVI століття організовувалося через створений інститут городових прикажчиків, які призначалися зазвичай з «дітей боярських», тобто місцевого дворянства. Будучи спочатку по положенню військовими комендантами, городові прикажчики наділялися адміністративними функціями, пов'язаними із забезпеченням і мобіліза-

цією ополчення. Метою співіснування центральної і місцевої форм управління є загальне державне управління та забезпечення життєдіяльності конкретних територіальних утворень у складі держави. В той же час, до першої третини XVI століття відбувалося зміцнення влади і формування централізованого державного апарату. Процеси ці не можуть бути представлені у вигляді одноразових актів, оскільки вони мали, головним чином, еволюційний характер, виростаючи з попередніх правил і традицій, як затвердження нових державних порядків.

Подальші передумови еволюції місцевого самоврядування на українських територіях можна спостерігати у встановленні земського управління, адже зазначалося, що для місцевого населення краще влада своїх виборних людей, ніж посадовців, які призначаються центральними органами. Це і природно, так як призначаються посадові особи виходять з інтересів держави часто не знаючи, і не зважаючи на місцеві особливості і традиції, як одного з факторів, що визначають успішне поєднання державного і місцевого управління. Разом з тим, в цей період широкі повноваження були надані старостам, що обиралися населенням. Вони переважно виконували доручення центральної влади, а місцеві інтереси відсувалися на другий план. Тому говорити про самостійність і незалежність місцевого самоврядування того часу не доводиться. Наявність ефективного самоврядування передбачає наявність відповідного ступеня децентралізації влади. Це в свою чергу забезпечує незалежність органів самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Поступово компетенція виборних представників на місцях розширювалася. Разом з господарськими справами міських або сільських громад вони стали вирішувати питання розкладу податей і повинностей, збору кормів. Тому говорити про самостійність і незалежність місцевого самоврядування того часу не доводиться [2, с. 36-38].

Оцінюючи розвиток місцевого самоврядування в другій половині XVI століття варто зауважити, що воно ґрунтувалося на вікових традиціях та сприймалося досить природно, адже обмежувалося втручанням самої центральної влади і штучними заходами по забезпеченню привілеїв. Подальші зачатки становлення місцевого самоврядування проходять під впливом станового чинника, що витіснив традиційно загальний характер управління територіальним утворенням, фактично кожен стан отримував стільки прав, наскільки був здатен виконувати покладені на нього обов'язки, що в основі своїй визначало несення певного роду служби або покладеного тягла (податки, збори тощо).

Необхідність формування місцевого бюджету в історії розвитку місцевого самоврядування має вагоме значення, оскільки бюджет є гарантом самостійності органів місцевого управління у вирішенні питань місцевого значення. Справедливості заради потрібно відзначити, що місцева скарбниця формувалася лише для забезпечення відправлення покладених на громаду державних повинностей. Жителі слободи не обкладалися відрахуваннями в міську казну, але з часом вони теж починають обкладатися посадським тяглом, оскільки користувалися всіма вигодами посадського суспільства (торговою площею і т. п.). Потрібно зауважити, що органи місцевого управління безпосередньо підпорядковувалися воєводі.

Історія нашої держави має численними прикладами підпорядкування органів місцевого самоврядування органам центральної влади. Ці взаємини згодом трансформуються у взаємини органів місцевого самоврядування та губернатора. У різний час змінювалася лише ступінь підпорядкування і незалежності місцевого самоврядування від державного управління.

Сформовані органи місцевого управління в основі своїй включалися в механізм державного управління і, відповідно, були провідником державної волі на місцях. Водночас, досить непослідовно проводився принцип децентралізації державної влади, який полягав у відсутності будь-якої чіткої ієрархії органів місцевого управління, зайвої конкретизації (особливо в відомчому відношенні), що спричинило неефективність діяльності органів місцевого управління на місцях. Форми місцевого управління локального рівня не об'єднувалися і не становили єдину централізовану систему управління. Ці та багато інших чинників ставили всю систему місцевого управління в залежність від бюрократичного апарату.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що становлення і трансформація нормативно-правових засад розвитку місцевого самоврядування на українських територіях (перша половина XVIII – середина XIX століття) поєднувалося із тим, що будь-які органи та посадові особи на які покладались функції міського управління повинні були діяти в інтересах зміцнення існуючого ладу, поліпшення правового становища панівних у суспільстві станів. Створення різних організаційних форм місцевого самоврядування переслідувало також мету вироблення більш гнучких форм управління на місцях. Причому, функціонували вони під контролем і постійною опікою центральних державних органів і губернаторів. Фактично, подібний розвиток подій призводив до поступової інтеграції органів місцевого самоврядування в механізм держави. Змінювалася лише ступінь легального закріплення повноважень контролюючими інстанціями, що, по суті, досить негативно впливало на самостійність органів місцевого самоврядування, і, як наслідок, істотно знижувало ефективність їх діяльності. Але цей вплив органів адміністрації мав і іншу, позитивну роль, наприклад виховний вплив, що витікає зі співпраці громадських інститутів самоврядування з установами адміністрації, було особливо помітно на прикладі селян, які пройшли шлях від байдужості і небажання брати участь у самоврядуванні до активного відстоювання своїх інтересів шляхом активної та цілеспрямованої участі. Таким чином, слід зазначити, що в ступені самостійності місцевого самоврядування важливу роль відіграє і готовність населення самостійно під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Подальший розвиток капіталістичних відносин після скасування кріпосного права, зростання міст змусили владу піти на поступки в галузі міського самоврядування, що знайшли своє відображення у подальших державно-управлінських реформах у сфері місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. Санкт-Петербург, 1872. 460 с.

2. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX - XIX ст. Москва, 1910. 155 с.
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. Москва, 1996. 620 с.
4. Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. Москва, 1995. 189 с.
5. Чичерова И. А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX века: ист. - правовой анализ: дис. ... к. ю. н.: 12.00.01. Санкт-Петербург, 1997. 169 с.
6. Лаптева Л. Е. Об истории земских учреждений России. *Государство и право*. 1993. № 8. С. 126-138.

S. Danylo

REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE UKRAINIAN TERRITORIES (FIRST HALF OF XVIII - MID-XIX CENTURY)

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of the peculiarities of the regulatory and legal foundations of the formation and development of local self-government in ukrainian territories. Taking into account the doctrinal study, it was stated that the formation and transformation of the regulatory and legal framework for the development of local self-government in the Ukrainian territories (the first half of the 18th - mid-19th centuries) was combined with the fact that any bodies and officials entrusted with the functions of city administration were supposed to act in the interests of strengthening the existing system, improving the legal position of states prevailing in society. The establishment of various organizational forms of local self-government was also aimed at developing more flexible forms of local governance. Moreover, they functioned under the control and permanent guardianship of central state bodies and governors. In fact, this development led to the gradual integration of local authorities into the mechanism of the state. Only the degree of legal consolidation of powers by controlling authorities changed, which, in fact, had a rather negative effect on the independence of local governments, and, as a result, significantly reduced the effectiveness of their activities. But this influence of administration bodies had another, positive role, for example, educational influence arising from the cooperation of public institutions of self-government with institutions of administration, was especially noticeable on the example of peasants who went from indifference and unwillingness to participate in self-government to actively upholding their interests through active and purposeful participation. Thus, to the degree of independence of local self-government, the readiness of the population to independently solve issues of local importance plays an important role. The further development of capitalist relations after the abolition of serfdom, the growth of cities forced the authorities to make concessions in the field of urban self-government, which was reflected in further state-management reforms in the field of local self-government. It emphasized that considering the historical aspect of the development of domestic local self-government and public administration, it is necessary to take into account the following: on the part of the state there was a rather gradual authorization or assumption of the existence of local self-

government in general. This is due to the fact that in each historical period, state authorities admit the presence of "ordinary" forms of self-government, since they fulfill the tasks set by the state. One of the factors determining the degree of freedom in the activities of local self-government and the existence of this phenomenon in general is the fact that at different stages the state and society have different goals and objectives, therefore, the most optimal system of social management develops from this.

Keywords: *local self-government, territorial communities, Ukrainian territories within the Russian Empire, local authorities, provinces.*