

МИРНИЙ Д. В.,

здобувач кафедри загальноправових
дисциплін

(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.3>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ (XVIII – XX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII–XX століття).

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що в досліджуваній період, впроваджені державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління. В контексті визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу систему балансу і гармонії в діяльності центральних державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади. Акцентовано увагу, на тому, що беззаперечним постає той факт, що держава як особливий інститут представляє собою цілісний механізм, який характеризується наявністю різних внутрішньо-узгоджених структурних елементів, де визначальне значення займають органи та установи державно-управлінської діяльності, а також механізми, які регулюють оперативну діяльність.

Ключові слова: державне управління, територіальні громади, українські території у складі Російської імперії, місцева влада, губернії, державний механізм.

Myrnyi D. V. Organizational and legal principles of establishment and development of local government bodies and authorities of the authority (XVIII-XX century)

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of organizational and legal bases of formation and development of local self-government bodies and subjects of power (XVIII-XX centuries).



Taking into account the doctrinal study, it proved that in the period under study, the implemented public administration aspects at the regulatory level characterized by a pronounced security and traditionalist character, strengthening the feudal foundations, conservatism of public administration, inadequately reflecting the objective needs of state and public life. Further lagging behind the state and distancing Ukrainian society from Western European ideas and concepts in the field of democratization of public administration. In the context of determining the organizational and legal framework for the formation and development of local governments and executive bodies, the fundamental problem of state building was the issue of decentralization of power, which is relevant today and affects a number of important legal postulates, including those underlying the entire regulatory system. , for example, the principles of unity of the system of state power as the foundation of any state. Along with the unity of state power, this issue affects the principles of unity of the system of public authorities, without which it is impossible to legislate, state regulation and management, coordination of the functioning of institutions of representation. It is a special system of balance and harmony in the activities of central government and local, their relationship, as well as the place and role of the judiciary. Emphasis placed on the fact that it is indisputable that the state as a special institution is a holistic mechanism, characterized by the presence of various internally agreed structural elements, where bodies and institutions of public administration occupy the determining role, as well as mechanisms governing operational activities.

Key words: *public administration, territorial communities, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, local authorities, provinces, state mechanism.*

Постановка проблеми. На конституційному рівні закріплено здійснення та реалізації державної влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, але незважаючи на закріплення основних принципів функціонування системи державного управління, а так само і порядку формування та компетенції державних органів, їх функцій, надмірна політизація всіх сфер суспільного життя, включаючи державне будівництво, навіть по теперішній час, негативно впливає на характер взаємовідносин між різними гілками державної влади. Відтак, беззаперечним постає той факт, що держава як особливий інститут представляє собою цілісний механізм, який характеризується наявністю різних внутрішньо-узгоджених структурних елементів, де визначальне значення займають органи та установи державно-управлінської діяльності, а також механізми, які регулюють оперативну діяльність.

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, зокрема Г. І. Андреев, В. С. Гофман, С. Красніков, В. М. Потоцький, С. Є. Разумов, В. К. Райхер, тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII-XX століття) належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII-XX століття).

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що інститути державної влади почали складатися ще в так звані «додержавні періоди», коли розкладання родоплемінних зв'язків сприяло поділу функцій на власне управління життєдіяльністю спільності і владарювання як процесу забезпечення інтегративної цілісності цієї спільноти та підтримки в ній загального порядку. При цьому управління і самоврядування втрачає свою самостійність, інтегруючись в загальний процес генезису політичних інститутів раннього держави.



З моменту проголошення на українських територіях влади Російської імперії до числа перших змін постали зміни воєвод, з під їх влади виділялося посадське населення, що складалося з купців, ремісників і торговців. Відносно самостійність зберігало лише міське купецтво. Поставивши міське населення в більш регламентовані умови, Петро I домагався збільшення збору податків і податків [1]. У веденні воєвод зберігалося військово-управління і поліцейські функції, деякі судові функції в селянській громаді і серед служивого стану. В цілому, їх компетенція значно скоротилася, природно, знизилася значення земських органів. В цей же період земські інститути скасовуються, а їх функції були передані дворянським колегіям, які управляли повітами під керівництвом воєводи. В цілому, реформа не встановлювала до кінця принцип централізації, суворо ієрархію влади, коли б укази доходили до низових вертикальних ланок [2].

Губернії, володіли фактичною самостійністю, а логіка створення даних адміністративних територій залежала лише від завдань оподаткування. Природно, що існувала до цього періоду система думського наказного управління не могла виконати управлінські функції в такій системі. Якийсь час роль центрального координатора виконував сам глава держави, а потім він перетворив свій секретаріат в Сенат, який очолив вертикаль влади.

Аристократичній системі управління, властивій зрілому феодализму, приходить на зміну професійний бюрократичний апарат, заснований на нових принципах економічного існування – платні. Цей апарат має підвищену відповідальність і зацікавленість в діяльності і дієвості всіх ланок державного апарату. Губернатори мали адміністративні, поліцейські, фінансові та судові повноваження, командували військами, розташованими на його території [3, с. 11]. Водночас, не отримавши очікувані результати, адміністративні реформи стали продовжуватися. Економічну основу їх складала подушна подать. Сама ж реформа проводилася за шведським типом, коли основною одиницею територіального поділу повинна була стати провінція. Однак у Російській імперії цю систему впровадити не представлялося можливим і тому, в кінцевому вигляді, вийшло, що губернія зберігалася, проте вона ставала лише військовим і судовим органом, яким керує губернатор. Губернії ділилися на провінції, провінції на дистрикти. Провінції стали суспільно-державним підрозділом губернії. На чолі їх були поставлені воєводи [4, с. 201].

Воєводи мали повноваження в сфері фінансової, політичної і народно-господарської діяльності. Воєводи з цих питань безпосередньо підпорядковувалися центральним органам, за іншими – губернаторам. Воєвода мав свою канцелярію, що складалася з різноманітних чиновників. Дистрикти очолювали земські комісари, на яких держава поклала різноманітні фінансові, поліцейські, господарські та інші обов'язки. Однак, основу діяльності склав збір податків. Навіть при жорсткій, вертикальній підпорядкованості новоствореної системи державних органів, продовжувала існувати і система самоврядування.

Таким чином, до першої половини XVIII століття на українських територіях реформи Російської імперії привели до наступних результатів: епоха єдиної централізації завершилася в період формування абсолютної монархії, що відповідає загально цивілізаційній тенденції, а активні дії Петра I лише прискорили початок процесу децентралізації; даний період встановив новий тип бюрократичного управління, де баланс владних повноважень неминуче концентрується в інститутах держави; загальнодержавна влада не могла повністю обійтися без самоврядування, фактично, визнавши його необхідність.

В середині XVIII століття була система управління істотно не була змінена. Помітнішим стає процес бюрократизації, корупції, зниження ефективності управління територіями. Співвідношення центральної влади і місцевих органів істотно не змінюється [5, с. 108]. Однак спроби перенести досвід Західної Європи на національну основу, звелися в кінцевому підсумку до посилення ролі дворян в центральному державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Згідно з указом Катерини II від 14 грудня 1766 року виникає специфічний орган станового дворянського управління. Даний документ юридично закріплював привілеї дворян в сфері різних економічних сфер і давав можливість створення органів дворянського самоврядування з метою впливу на державну владу. Історія виникнення і функціонування



цього станового інституту «дворянського суспільства» описана як в дореволюційній, так і в сучасній літературі.

В досліджуваній період основною ідеєю реформування місцевого управління став перерозподіл владних повноважень в бік місцевих органів. Визначалися нові принципи адміністративного устрою. Історичні тенденції, що склалися в період виникнення держави і покладені в основу територіального поділу, відкидалися. Закріплювалися дві основні тенденції, характерні для правління Катерини II – централізація і децентралізація. За основу бралася територія з населенням в 300-400 тисяч чоловік, яка складала губернію. Їх було утворено 50 замість 23. Губернії поділялися на більш дрібні одиниці – повіти з населенням 20-30 тисяч осіб замість 66 провінцій і 180 самостійних повітів, прирівняних, фактично, до губерній [6, с. 84].

Вся повнота влади належала губернатору (або наміснику), який був підпорядкований імператриці і Сенату. Губернатор був адміністративною особою і керував губернією з допомогою губернського правління, колегіального органу. Губернатори зобов'язані були управляти підвладній територією на основі загальних законоположень, які іноді доповнювалися спеціальними інструкціями. Губернське правління керувало підлеглими установами та чиновниками, доводило до відома законоположення і державні розпорядження, а також забезпечувало їх виконання.

Губернатору і губернському правлінню підкорявся нижній земський суд, що складався з земського справника або капітана, декількох засідателів, які обиралися дворянством губернії. Це був поліцейський орган, що забезпечував благочиння і порядок. Разом з городничим, вони підтримували порядок і своєчасне виконання державних повинностей. Фінансовими і адміністративно-господарськими справами в губернії відала Казенна палата. Держава в повіті була представлена земським справником, нижнім земським судом, городничим і казначейством. Особливу роль відводилася судовим реформам, яка була направлена на відокремлення суду від адміністрації, зробити його колегіальним, на основі вибраного станового представництва. Однак, в результаті перетворень, судова система була ускладнена, а судові органи були представлені палатою кримінальних і палатою цивільних справ, діяльність яких, все ж, носила становий характер [7, с. 530]. Нижче діяли різноманітні станові суди: верхній земський суд – для дворянства, губернський магістрат – для купецтва і міщанства, нижня розправа – для вільних сільських жителів. Існували й особливі судові місця, наприклад, совісний суд і інші.

За реформами особливі повноваження в управлінні отримали органи станово-дворянського представництва – губернські дворянські збори на чолі з губернськими ватажками. В сфері управління містами співвідношення влади в даний період було направлено у бік міського управління, причому станове самоврядування знову ставало більш значущим. Звичайно, тут пріоритет віддавався дворянству і заможному міському стану. В цілому це були спроби створити «зверху» громадянське суспільство – необхідного елемента децентралізації влади. У країнах Західної Європи саме громадянське суспільство було основою самоврядування, яке, як відомо, існувало в усі часи [8, с. 30].

Таким чином, до початку XIX століття з'явилися складні реформи державного устрою, які зовні намагалися впровадити деякі ідеї модернізації, привнесені із Західної Європи. Реалії ж суспільного розвитку, який зберіг кріпосне право, змушували йти по шляху вдосконалення вже пристосованого до цього бюрократичного апарату, з деяким ухилом у бік надання більших повноважень місцевим органам державної влади, за участю інститутів місцевого самоврядування. Значення інститутів самоврядування також видозмінюється – посилюється дворянство і заможний міський прошарок.

В представлений період здійснюється декілька спроб реформації, але всі вони відрізнялися суперечливістю і подвійністю. Виразником ліберальних ідей державного управління став М. М. Сперанський. Його проект передбачав створення системи представницьких установ: Державної Думи – законодавчого органу, що складається з представників губерній, обраних на основі майнового цензу, під керівництвом імператора, в губерніях – представ-



ників усіх станів, що мають власність, волосні думи, яким, за задумом М. М. Сперанського, надавалося право вирішення господарських питань [9, с. 49].

На початку XIX століття відбувається заміна колегіального управління міністерським. Революційним рішенням в цьому напрямку стали законодавчі акти, ухвалені 17 серпня 1810 року [1]. Вони впорядкували діяльність центральних органів влади і ввели однакову структуру підпорядкованості: було утворено вісім міністерств і три головних управління. Міністерська реформа проводилася протягом всієї першої половини XIX століття і встановила жорстку вертикаль уніфікованого центрального управління і почався відхід від регіональної автономії. Реальної централізації управління в імперії домогтися не вдалося, органи державної влади швидко ставали бюрократизованими і малоефективними. Тому, поступово, в політиці центру посилюються поліцейські тенденції управління, засновані на тотальному контролі за органами державного управління і населенням. Разом з тим, старі інститути влади на місцях продовжували діяти навіть при жорсткому адмініструванні і поліцейському контролі.

Увага реформаторів торкнулося дворянства і селянства. Дворянське самоврядування стало на той час впливовим інститутом і не обмежувало свою діяльність тільки «потребами» своєї спільноти. Законодавчо дозволялося проводити дворянські зібрання з будь-яких питань місцевого управління. Служба в дворянських установах стала розглядатися як державна. Всі дворяни були членами дворянських зборів, а ватажки мали класний чин. Однак, і в організації дворянського самоврядування проявилася основна особливість – прагнення до його одержавлення. Дворянські установи підпорядковувалися Міністерству внутрішніх справ, найближчий контроль над ними був доручений губернатору. Цей інститут був не тільки впливовою організацією, що поставляє державі чиновників для служби, а й, фактично, становив судову систему держави. Дворянське самоврядування описано детально в багатьох джерелах. З них відомо, що в даний період їх вплив в державі навіть посилювався, незважаючи на деякі вилучення, передбачені Положеннями 1860-1880 років.

Дворянство брало активну участь в дискусіях і проведенні реформ в усіх напрямках. Особливо активна його роль у долі селянства. Наприклад, указ від 20 лютого 1803 року «Про вільних хліборобів» поклав початок тривалій і драматичній смузі селянських реформ в державі. Указ закріплював створення особливої групи населення, ідентичною казенним селянам.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що впроваджені державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління. В контексті визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу систему балансу і гармонії в діяльності центральних державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади.

Список використаних джерел:

1. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год : В 33-х т. Санкт-Петербург : Гос. тип., 1885-1916. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/3571-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-tretie-c-1-03-1881-g-po-1913-g-v-33-h-t-spb-pg-1885-1916>.



2. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12.12.1825 по 28.02.1881: в 55-ти томах. Санкт-Петербург : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830-1885. URL: http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoj-imperii-sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885?per_page=100
3. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Знання, 2009. 118 с.
4. Носов Н. Е. Становление сословно-представительных учреждений. Ленинград : Наука, Ленинградское отделение, 1969, 605 с.
5. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва : Наука, 1974. 247 с.
6. Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург, 1882. 560 с.
7. Пестель П. И. Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. Москва, 1991. 430 с.
8. Ерошкин Н. Местные государственные учреждения дореформенной России (1801-1860 гг.). Москва : МГИАИ, 1985. 98 с.
9. Сперанский М. М. О коренных законах государства. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов. *Вестник Московского университета*. 1999. № 6. С. 48-53.

