

МІЖНАРОДНА АСОЦІАЦІЯ ІСТОРИКІВ ПРАВА
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ім. ІВАНА ФРАНКА
СЕКЦІЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА НАУКОВОЇ РАДИ НАН УКРАЇНИ
ПО КООРДИНАЦІЇ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ІСТОРІЇ ПРАВА, ДЕРЖАВИ І ЮРИДИЧНОЇ ДУМКИ

Матеріали

XXXIX Міжнародної
історико-правової конференції

2–3 листопада 2018 р.
м. Львів

Київ – Херсон
2018

УДК 340.1
M65

*Рекомендовано до друку
Президією Міжнародної асоціації істориків права
та Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF HISTORIANS OF LAW
KORETSKY INSTITUTE OF STATE AND LAW OF NAS OF UKRAINE
IVAN FRANKO NATIONAL UNIVERSITY OF LVIV
SECTION OF STATE AND LAW HISTORY OF SCIENTIFIC COUNCIL
OF NAS OF UKRAINE ON COORDINATION OF FUNDAMENTAL LAW RESEARCHES

LOCAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE HISTORY OF LAW, STATE AND LEGAL THOUGHT

M65 **Місцеве** управління та місцеве самоврядування в історії права, держави і юридичної думки : матеріали XXXIX Міжнародної історико-правової конференції, 2–3 листопада 2018 р., м. Львів / ред. колегія : І. Б. Усенко (голова), Є. В. Ромінський (відп. секр.), І. Й. Бойко, А. Ю. Іванова, В. Є. Кириченко, Н. М. Крестовська, О. О. Малишев, І. В. Музика, Б. Й. Тищик, О. Н. Ярмиш. Київ–Херсон: Олді-плюс, 2018. 324 с.

ISBN 978-966-289-283-3

У матеріалах конференції представлено стислий виклад доповідей, поданих на XXXIX Міжнародну історико-правову конференцію «Місцеве управління та місцеве самоврядування в історії права, держави і юридичної думки» (м. Львів, 2–3 листопада 2018 р.).

УДК 340.1

ISBN 978-966-289-283-3

© Міжнародна асоціація істориків права, 2018

Materials of the

**XXXIX International
historical juridical conference**

**November 2–3, 2018
Lviv**

**Kyiv – Kherson
2018**

*Recommended for print
by the Presidium of International Association of Historians of Law
and Academic Council of Koretsky Institute of State and Law
of NAS of Ukraine*

L86 **Local** administration and Local self-government in the history of law, state and legal thought Materials of the XXXIX International historical juridical conference, November 2–3, 2018, Lviv / Editorial Board : I. B. Usenko (Chairman), Ye. V. Rominskyi (Executive Secretary), I. Y. Boyko, A. Yu. Ivanova, V. Ye. Kirichenko, N. M. Krestovska, O. O. Malyshev, I. V. Muzyka, B. Yo. Tyshchych, O. N. Yarmysh. Kyiv–Kherson: Oldi-Plus, 2018. 324 p.

ISBN 978-966-289-283-3

This edited volume features the presentation of papers submitted to the XXXIX International historical juridical conference «Local administration and Local self-government in the history of law, state and legal thought» (Lviv, November 2–3, 2018).

UDC 340.1

Кириченко В. Є. (Харків) Природа місцевого самоврядування в теоретичних дискурсах.	15
Мороз С. П. (Дніпро) Ідея та поняття місцевого самоврядування у політико-правовій думці України початку ХХ ст.	23
Терлюк І. Я. (Львів) Місцеве самоврядування як національний інститут народовладдя українського народу: перші спроби реалізації на державному рівні.	29
Бойко І. Й. (Львів) Повноваження та діяльність органів місцевої влади в Західноукраїнській Народній Республіці.	35
Machovenko J. (Vilnius) Teisės viešpatavimas 1918 m. ir 1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinuose Dėsniuose.	44
Кольбенко А. В. (Львів) Організація та діяльність органів місцевої влади в ЗУНР.	55
Коваль А. Ф. (Львів) Белз – унікальне стародавнє самоврядне середньовічне місто Київської Русі, Галицько-Волинської держави та всієї Східної Європи.	60
Бедрій М. М. (Львів) Участь територіальної громади у формуванні та зміні норм українського звичаєвого права: історико-правовий аспект.	68
Бондарук Т. І. (Київ) Документи сеймиків як пам’ятки права.	75

Пальченкова В. М. (Запоріжжя)	
Участь громади у запобіганні злочинам (литовсько-польський період)	81
Шандра Р. С. (Львів)	
Функції громад у галицьких селах волоського права (XIV–XVIII ст.)	89
Олійник Ю. В. (Львів)	
Організація місцевої влади в Західній Україні у складі Другої Речі Посполитої (1921–1939 рр.)	95
Рекотов П. В. (Запоріжжя)	
Українські місцеві органи управління у Запорізькому регіоні в умовах окупації (1941–1944 рр.)	101
Ярмиш О. Н. (Київ)	
Чого не вистачає сьогоденній децентралізації публічної влади в Україні	105
Ситник О. М. (Мелітополь)	
Процес децентралізації: шлях від адміністративної реформи до реформи публічної влади	113
Пухтинський М. О. (Київ)	
Еволюція інститутів місцевої публічної, муніципальної влади в конституційному процесі України	120
Чекаленко І. М. (Черкаси)	
Децентралізація на Черкащині: проблеми та перспективи	129
Усенко І. Б. (Київ)	
Міське самоврядування та застосування мов в Україні	137
Крестовська Н. М. (Одеса)	
Міське самоврядування у розбудові ювенальної юстиції в Україні: історичний аспект	141

Зозуля Є. В. (Кривий Ріг)	
Взаємодія органів внутрішніх справ (Національної поліції) з органами місцевого самоврядування та громадою у сфері охорони правопорядку (історія, сучасний стан, перспективи)	148
Ковальова С. Г. (Миколаїв)	
Організація влади та управління в європейських середньовічних містах-комунах (XI–XIV ст.)	154
Цвєткова Ю. В. (Київ)	
Зміни у функціях місцевого самоврядування німецьких земель у зв'язку з поширенням Реформації	163
Малишев О. О. (Київ)	
Термінологічні метаморфози магдебурзького міського права	170
Батанов О. В. (Київ)	
Становлення та розвиток традицій місцевого самоврядування та муніципального права: вітчизняний і зарубіжний досвід	177
Іванников И. А. (Ростов-на-Дону, РФ)	
Взаимные отношения государственной власти и личности с точки зрения исторического развития	189
Макарчук В. С. (Львів)	
«Очерки науки о государстве» (1909 р., Москва) в дискурсі студій історії держави і права	194
Кахнич В. С. (Львів)	
Наукові інтереси окремих представників правничої школи Львівського університету (XVII – початок XX ст.)	202
Іванова А. Ю. (Київ)	
Національна автономія в документах доби Центральної Ради (березень 1917 р. – 7 (20) листопада 1917 р.)	209

Кобилецький М. М. (Львів)	
Інститут дослідження магдебурзького права (1940–1945 рр.)	218
Кіндюк Б. В. (Тернопіль)	
Доктринальні погляди К. Левицького стосовно захисту прав української мови.	228
Бутирін Є. О. (Маріуполь)	
Громада як джерело самоврядності східних слов'ян.	237
Худоляр Л. В. (Київ)	
Особливості міського самоврядування в Гетьманщині (кінець XVII – перша половина XVIII ст.).	244
Ковальчук І. В. (Львів)	
Реформування австрійської судової системи та її поширення у Галичині в першій половині XIX ст.	254
Самойленко О. О. (Київ)	
Київське міське самоврядування наприкінці XVIII – на початку XX ст.	262
Горбачов В. П. (Дніпро)	
До питання про прокурорський нагляд за законністю порушення поліцією кримінальних справ у Російській імперії після судової реформи 1864 року.	271
Волошко О. О. (Запоріжжя)	
Безпартійні селянські конференції в Україні взимку–весною 1920 року в протистоянні з політичною диктатурою більшовиків.	276
Іванов О. Ю. (Київ)	
Інститут автономії в радянському законодавстві: правове закріплення та політичне значення.	280
Лесь І. О. (Київ)	
Воєнізація міліції УСРР (1921–1922 рр.).	285

Окіпнюк В. Т. (Київ)	
Місцеві територіальні органи державної безпеки УРСР у 1943–1946 роках.	290
Музика І. В. (Київ)	
Рада колгоспів Української РСР в радянській моделі організації місцевої влади в Україні.	296
Олейников В. В. (Одинцове, Московська обл., РФ)	
До питання про внутрішній стан Київської митрополії в другій половині XVII ст.	302
Волощенко-Віслобокова О. М. (Київ)	
Церковна автономія та автокефалія в Україні.	310
Відомості про авторів.	318

CONTENT

Kirichenko V. Ye. (Kharkiv)

The Nature of Local Self-government
in Theoretical Discourses. 15

Moroz S. P. (Dnipro)

The idea and concept of local government
in the political and legal thought of Ukraine
in the early twentieth century. 23

Terlyuk I. Ya. (Lviv)

Local government as a national institution
of democracy of the Ukrainian people:
first attempts to implement. 29

Boyko I. Y. (Lviv)

Powers and activity of the local authorities
of Western Ukrainian People's Republic. 35

Machovenko J. (Vilnius)

The rule of law in the Fundamental Laws
of the Temporary Constitution of the State
of Lithuania of 1918 and 1919. 44

Kolbenko A. V. (Lviv)

Organization and activities of local
authorities in ZUNR. 55

Koval A. F. (Lviv)

Belz as an unique ancient medieval city
of Kievan Rus, the Galician-Volyn state
and all of Eastern Europe. 60

Bedrii M. M. (Lviv)

Participation of the local community in formation
and changing the norms of Ukrainian customary law:
historical and legal aspect. 38

Bondaruk T. I. (Kyiv)

Seimik documents as a monument of law. 75

Palchenkova V. M. (Zaporizhzhya)

Participating of community in crime prevention
(Lithuanian-Polish period). 81

Shandra R. S. (Lviv)

Functions of communities in the Galician villages
of wallachian law (14th–18th centuries). 89

Oliinyk Yu. V. (Lviv)

Organization of local government in Western Ukraine
in the composition of Second Commonwealth
of Poland (1921–1939s). 95

Rekotov P. V. (Zaporizhzhya)

Ukrainian local government
in Zaporizhzhya region
during the occupation (1941–1944). 101

Yarmish O. N. (Kyiv)

What is lacking today's decentralization
of public authority in Ukraine. 105

Sytnyk A. N. (Melitopol)

The process of decentralization:
the path from administrative reform
to the reform of public authority. 113

Puhtinsky M. O. (Kyiv)

The evolution of institutions of local public
and municipal authorities in the constitutional
process of Ukraine. 120

Chekalenko I. N. (Cherkasy)

Decentralization in Cherkasy:
problems and prospects. 129

Usenko I. B. (Kyiv)

Local self-government and the use of languages
in Ukraine. 137

Krestovska N. M. (Odesa)

Local Self-Government in Developing Juvenile
Justice in Ukraine: Historical Aspect. 141

Zozulya Ye. V. (Kriviy Rih)	
Interaction of internal affairs (national police) bodies with local government bodies and local community in the field of law-enforcement (history, current status, perspectives)	148
Kovalova S. G. (Mykolaiv)	
The organization of power and administration in European medieval communes (11th – 14th centuries)	154
Tsvietkova Y. V. (Kyiv)	
Changes in the German local self-government after the Reformation spreading	163
Malyshev O. O. (Kyiv)	
Terminological metamorphoses of Magdeburg City Law.	170
Batanov O. V. (Kyiv)	
Formation and development of traditions of local self-government and municipal law: native and foreign experience.	177
Ivannikov I. A. (Rostov-on-Don, Russian Federation)	
Mutual relations of state power and personality from the point of view of historical development	189
Makarchuk V. S. (Lviv)	
«Очерки науки о государстве» (1909 г., Москва) (Essay on polity study, (Moscow, 1909)) in scientific discussions on state and law.	194
Kakhnych V. S. (Lviv)	
Scientific interests of the special representatives of the leader school of the Lviv University (XVII – early XX century)	202
Ivanova A. Yu. (Kyiv)	
National autonomy in the Central Rada's documents (March 1917 – 7 (20) November 1917)	209
Kobyletsky M. M. (Lviv)	
Institute for the Study of Magdeburg Law (1940–1945)	218

Kindyuk B. V. (Ternopil)	
Doctrinal views of K. Levytsky on the protection of the rights of the Ukrainian language.	228
Butyrin E. O. (Mariupol)	
Community as a Source of Self-Government of the Eastern Slavs.	237
Khudoiar L. V. (Kyiv)	
Features of the urban self-government in the Hetmanate (the end of the XVII – the first half of the XVII century)	244
Kovalchuk I. V. (Lviv)	
Reform of the Austrian judiciary and its dissemination in Galicia half middle XIX century.	254
Samoylenko O. O. (Kyiv)	
Kyiv city government in the late XVIII and early XX centuries.	262
Gorbachev V. P. (Dnipro)	
To the question about Prosecutor's supervision of the legality of initiation of criminal cases by police in the Russian Empire after the judicial reform of 1864.	271
Voloshko A. A. (Zaporizhzhya)	
The party-less peasants' Conferences in Ukraine confronting the Bolshevik political dictatorship (winter–spring of 1920)	276
Ivanov O. Yu. (Kyiv)	
Institute of Autonomy in the Soviet legislation: legal designation and political sense.	280
Les I. O. (Kyiv)	
Militarization Of The Ukrainian Police (1921–1922)	285
Okipniuk V. T. (Kyiv)	
Local Territorial Bodies of State Security of the UkrSSR in 1943–1946.	290

Muzyka I. V. (Kyiv)	
Council of Collective Farm of the Ukrainian SSR in the Soviet model of local government in Ukraine.	296
Oleynikov V. V. (Odintsovo, Moscow Dist., Russian Federation)	
To the question on the situation in the Kyiv metropolis of the second half of the XVII century.	302
Voloshchenko-Vislobokova O. M. (Kyiv)	
Church Autonomy and Autocephaly in Ukraine.	310
Information about authors.	318

В. Є. Кириченко (Харків)

ПРИРОДА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ТЕОРЕТИЧНИХ ДИСКУРСАХ

1. Револуційні події початку 90-х років ХХ ст. зумовили набуття Україною незалежності. Нарешті залишилось лише перетворити радянський спадок України на ліберально-демократичну європейську державу. Окремі інституції останньої, як от місцеве самоврядування, якого бракувало в радянській системі, довелося створювати наново. За перші роки незалежності відбулось закладення конституційних засад місцевого самоврядування. Українська держава приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування. У розвиток конституційних засад та світових стандартів була прийнята низка нормативно-правових актів, які заклали правовий ґрунт діяльності самоврядних органів.

Утім, як показала практика, одних лише правотворчих зусиль з боку держави щодо розбудови системи місцевого самоврядування, яка б задовольнила потреби суспільства, виявилось недостатньо. Розбудована система не забезпечувала створення та підтримку сприятливого середовища життєдіяльності, яке б зумовлювало всебічний розвиток людини, її самореалізацію та захист прав, надання доступних та високоякісних публічних послуг.

Довелося знову приступити до зміни правових засад. У 2014 р. уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В документі було задекларовано, що державна політика України в сфері місцевого самоврядування буде спиратися на інтереси жителів територіальних громад та передбачати децентралізацію влади, тобто передачу від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень і бюджетних надходжень, ресурсів та відповідальності.

2. На жаль, українських державо-реформаторів спіткала невдача у створенні власної адекватної системи самоврядності, і сьогодні ці прорахунки потребують чергового виправлення. Проте проблема захована не лише в практичному сегменті, оскільки серед наукової спільноти також відсутній консенсус щодо сприйняття моделі місцевого самоврядування. До певної міри такий стан речей, на наш

погляд, зумовлений тим, що кожному історичному типу демократії відповідають конкретно-історичні моделі самоврядування, і саме це розмаїття породжує різні дискурси пояснення природи феномену місцевого самоврядування.

Ми не помилилися, якщо зазначимо, що вже традиційно, у науковців відсутня єдність щодо кількості теорій місцевого самоврядування та різновидів їх класифікацій. І кожна спроба диференціації супроводжується залученням різних критеріїв та випробовуванням нових підходів. Утім головна лінія розмежування проходить у вирішенні питання – якою є природа місцевого самоврядування: громадівською чи державницькою?

Яку ж відповідь на це питання давали науковці? Якщо брати по наростаючій, то є варіанти виокремлення трьох різновидів самоврядних теорій – громадівсько-господарська, державна та політична¹. Ще раніше М. І. Лазаревський нараховував чотири теорії самоврядування, окрім громадівсько-господарської та політичної ще теорію вільної общини та теорію самоврядної одиниці як юридичної особи². Своєю чергою, Л. О. Веліхов проводив аналіз п'яти теорій, а саме: вільної громади, господарської, юридичної, політичної та державної, і ще згадував органічну теорію самоврядування, хоча й відзначав її обмеженість³.

Сучасні конституціоналісти не додали ясності в проблему класифікації. Залишилися прихильники раціонального підходу, які нараховують три види теорій: державну, громадівську та теорію муніципального дуалізму⁴. Проте існують дослідники, які наполегливо ведуть пошук нюансів, що надають можливість виокремити видові відмінності й обґрунтувати наявність вже дев'яти теорій, а саме: теорію вільної громади, громадівську, державну, соціологічну, муніципального соціалізму, органічну, соціально-кланову, соціального обслуговування та муніципального дуалізму⁵.

Посеред цього розмаїття слушною є позиція Н. М. Кондрацької, яка зазначає, що сьогодні найбільший вплив на муніципально-правову теорію і практику мають громадська (громадівська), державна (державницька), і дуалістична теорії. І, що на формування названих концепцій місцевого самоврядування на початковому етапі їх становлення вплинули: теорія природних прав людини; ідея суспільного договору; концепція поділу влади; теорія громадянського суспільства; теорія правової держави; ідеологія буржуазного

лібералізму; ідея захисту приватної власності; постулати буржуазного «представницького правління»⁶.

3. Власне проблема міститься у відповіді на питання, а чи має громада відмінну від державної владу, будучи незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, або вона залучена до державного організму та виконує функції органу держави⁷. Цей поділ і зумовив появу в політико-правових поглядах двох концептів місцевого самоврядування «громадівського» та «державного»⁸. І першою саме вибудувалась громадівська парадигма з ідеєю надання мешканцям певної громади права самостійного вирішення культурно-господарських питань місцевого рівня в межах чинного законодавства та під державним наглядом щодо правозастосування. У європейській правовій думці доволі тривалий час самоврядування розумілося не в сенсі загальної парадигми, здатної трансформувати все державне управління, а як принцип, відповідно до якого з під опіки держави звільняються лише окремі господарські та суспільні функції. Проте були й такі, хто вважав місцеве самоврядування самостійним суб'єктом, відмінним від держави.

4. Один з найвидатніших апологетів теорії «вільної громади» К. фон Роттек (нім. Carl Wenzeslaus Rodeckher von Rotteck), досліджуючи походження громади, дійшов висновку, що громади виникли до держави, вони давніші за неї. Поява громад відбувалася без участі держави, завдячуючи природним потребам і вільній волі їх членів, формуючи природні структурні частини державного організму. Політико-правова школа К. фон Роттека, його розуміння феномену самоврядування мали суттєвий вплив, як на ідеї європейського лібералізму другої чверті XIX ст., так і на розвиток європейського конституціоналізму, зокрема прусського, а з часом і австрійського.

У німецькій правовій думці теорія вільної громади була своєрідною відповіддю на прояв французького централізму. Саме на цьому тлі відродження старих німецьких порядків, на початку XIX ст., народжується парадигма вільної громади, яка під впливом бельгійських конституційних ідей набуває остаточного формулювання в працях німецьких теоретиків⁹.

5. Разом із запровадженням у Російській імперії реформи місцевого самоврядування починає формуватися міф, що на Заході, насамперед у Німеччині, існували дві теорії самоврядування – громадівська та державницька, і остання, здолавши громадівську, стала

панівною¹⁰. Тому російські дослідники громадської теорії самоврядування представлені переважно її критиками та прибічниками державницької теорії.

Назagal можна стверджувати, що саме в працях О. Д. Градовського державницька парадигма місцевого самоврядування набула теоретичної завершеності. В її основу було покладено позитивістське світосприйняття, бо саме позитивізм не знає інших прав та повноважень, окрім тих, що виходять від державної влади, а їх змістовна навантаженість залежить від міркувань доцільності, яка також визначається владою. А відтак, визначаючи місцеве самоврядування, О. Д. Градовський пише, що це передача державою певних своїх задач у руки місцевого населення, представники якого мають діяти на правах державної влади¹¹.

6. У цьому протистоянні ідей показовим є такий аспект. Більшість науковців сприймали та сьогодні сприймають Л. фон Штейна (нім. Lorenz von Stein) та Р. фон Гнейста (нім. Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist), як фундаторів державницької теорії. Проте потребує згадки й особлива думка російського правника барона Б. Е. Нольде, який не поділяв загально визнаної точки зору. Барон звертав увагу колег на те, що державний характер самоврядування був зрозумілим для вчених ще до Штейна та Гнейста (і це дійсно так, їхні попередники багато уваги приділяли цьому аспекту). І що вся контрверза між громадською та державницькою школами, була надумана пізніше, заднім числом приписали якісь наївні думки старим письменникам, в яких вони не винні для того, щоб блискуче їх спростувати. Б. Е. Нольде наполягав, що ані Гнейст, ані Штейн зовсім не переймаються доказом теоретичної тези щодо державної природи самоврядування, тобто поводяться не так, як винахідники. І далі він згадує А. де Токвіля, який ще до німців, описуючи самоврядування в Новій Англії, розглядав громаду як частину державного механізму¹².

Дивно, але такі суттєві застереження залишились без уваги наукової спільноти, вона їх просто проігнорувала, бо ці аргументи руйнували гармонійну теоретичну будову. Заперечення щодо існування громадської теорії ставило під сумнів існування і державницької, яка мала сенс лише як антитеза своєї попередниці.

7. Щодо сприйняття феномену місцевого самоврядування власне українською політико-правовою думкою, то вона невіддільна від

непересічних особистостей, які її творили. І це стосується не лише вчених правознавців або викладачів вишів, які предметно займались тими чи іншими науковими студіями, писали дисертації та монографії. Не менший внесок в науку робили діячі, які присвятили себе служінню ідеї набуття Україною незалежності. А їх роздуми щодо самоврядування чинились в контексті осмислення проблеми набуття Україною незалежності, ідеї національного, політичного, економічного та соціального визволення українського народу. І майже всі, хто долучався до вирішення цієї парадигми, були одностайні – першим кроком на цьому шляху вони вважали боротьбу з самодержавством за перехід до конституціоналізму.

Аналіз української політико-правової думки говорить про абсолютне домінування громадської парадигми у сприйнятті феномену місцевого самоврядування О. Ф. Кістяківського та його сина Б. О. Кістяківського, М. П. Драгоманова, І. Я. Франка, О. Я. Кониського, І. І. Петрункевича, М. С. Грушевського та С. С. Дністрянського. Прикладом такої єдності щодо розуміння місцевого самоврядування українською правничою думкою є творча спадщина видатного письменника, правника, громадського діяча, засновника Наукового товариства ім. Шевченка – О. Я. Кониського¹³. Він, багато в чому не приймаючи погляди М. П. Драгоманова та І. Я. Франка¹⁴, і маючи до них навіть особисті претензії, в питанні щодо місцевого самоврядування повністю поділяв їх підходи.

8. Отже, українські мислителі ХІХ ст. переважно сприймали місцеве самоврядування як прадавнє право громадян, що належить територіальній спільноті в силу її природи, а не є дарованим державою чи ще кимось. І цей досвід надав підстави сьогодні окремим дослідникам продовжити тяглість традиції, наполягаючи – держава, за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя¹⁵. Місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства. Право ж на нього не дарується членам територіальної громади державою, а лише юридично закріплюється нею як об'єктивна закономірність¹⁶.

Щодо практичного боку питання, то, наприклад, М. І. Корнієнко констатує, що в Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадська модель місцевого самоврядування, основні

принципи якої закріплені в Конституції та законах України¹⁷. Водночас О. Ф. Фрицький наполягає, що на сучасному етапі в Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій¹⁸. І, насамкінець, Н. В. Мішина також переконана, що в Україні використовується громадсько-державна теорія місцевого самоврядування, яка тяжіє до державної теорії. І далі, із сумом, зазначає, що, на жаль, законодавство України про місцеве самоврядування містить елементи усіх трьох теорій¹⁹.

Прибічники дуального дискурсу чи то державно-громадської теорії констатують, що природа влади місцевого самоврядування є змішаною і виявляється у виконанні функцій, а тому, здійснюючи функції держави, влада завжди буде публічною державною, в інших випадках – публічною муніципальною. Як зазначає П. М. Любченко, місцеве самоврядування незалежне від держави лише у розв'язанні суто господарських та громадських справ, а в політичній сфері воно розглядається як агент держави, що виконує державні функції²⁰.

9. Варто погодитись з думкою тих, хто знаходить в українській реальності ознаки всіх трьох теоретичних дискурсів місцевого самоврядування. Адже реальність не має потреби підлаштовуватись під теоретичні конструкти, вона твориться протягом всієї історії, не переймаючись, а чи знайшли їй теоретичне обґрунтування. І після радянської доби в історії України, коли держава переклала на себе весь тягар управління на місцевому рівні, годі й сподіватися, що простим зусиллям законодавця можна повернутися до реалізації громадських моделей українських мислителів XIX–XX ст.

Існуючі теорії намагались досягнути та прояснити природу місцевого самоврядування на загальнотеоретичному рівні без огляду на національні особливості державного розвитку. Втім, варта пам'яті ідея фундатора історичної школи права Г. фон Гуго (Gustav von Hugo) про те, що юридичний побут складається унікально в кожного народу в зв'язку з тим, що він визначається зовнішніми умовами²¹. Отже, феномен самоврядності суспільства виникає у додержавні часи історії людства та продовжує свій розвиток вже в умовах існування держави. У цьому протистоянні й вибудовуються національні, зумовлені історичним розвитком моделі співіснування

держави та місцевого самоврядування. Але наявні теоретичні концепти не змогли виявити природи влади, вони лише описали існуючі співвідношення систем управління.

Кириченко В. Є. (Харків). Природа місцевого самоврядування в теоретичних дискурсах

Досліджуються спроби з'ясувати природу місцевого самоврядування та ідентифікувати існуючу в Україні модель самоврядності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, громадська, державницька, муніципальна, влада.

Кириченко В. Е. (Харьков). Природа местного самоуправления в теоретических дискурсах

Исследуются попытки выяснить природу местного самоуправления и идентифицировать существующую в Украине модель самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, община, общинная, государственная, муниципальная, власть.

Kirichenko V. Ye. (Kharkiv). The Nature of Local Self-government in Theoretical Discourses

The theses investigate attempts to clarify the nature of local self-government and to identify the self-government model existing in Ukraine.

Key words: local government, community, communal, state, municipal, power.

1. Михайлов Г. С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.

2. Див.: Лазаревский Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица. Сб. ст. [Вып. 1]. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 1903. С. 1–61. Его же. Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство. СПб., 1905. С. 182.

3. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М., 1996. С. 234–239.

4. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків, 2002. С. 495–496; Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків, 2012. С. 99–106.

5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. К., 2010. С. 12–55.

6. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. С. 194–195.

7. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. 461 с.
8. Aretin J. Ch. von., Rotteck C. von. Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie. Bd. 3. Altenburg, 1828. S. 24.
9. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление. Глав. ком. Всерос. зем. союза, Эконом. отд. Изд. 2-е, пересм. и доп. М., 1917. С. 6–7.
10. Див.: Гронский П. П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. СПб, 1914. С. 85.
11. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 9. Ч. III: Органы местного управления // Собрание сочинений А. Д. Градовского. СПб., 1904. С. 29.
12. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 261.
13. Усенко І. Б. Кониський Олександр Якович // Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон–Кю / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. К., 2008. 568 с.
14. Листи Олександра Кониського до Іллі Шрага: наукове видання / упорядкування, передмова, примітки Т. П. Демченко, О. О. Мисюри. Чернівці, 2011. С. 33–34, 70, 115.
15. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. 2002. № 2. С. 21–22.
16. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. 2001. № 12. С. 24.
17. Корнієнко М. І. Глава 29. Місцеве самоврядування в Україні // Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілко. К., 2002. С. 629–675.
18. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. К., 2003. С. 478.
19. Мішина Н. В. Теорії місцевого самоврядування і самоорганізація населення // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 8. 2009. С. 163–170.
20. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія. Харків, 2006. 352 с.
21. Гуго Г. фон. Учебник по курсу цивилистики // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. / рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин. М., 1999. Т. 3: Европа. Америка. XVII–XX вв. С. 272–276.

С. П. Мороз (Дніпро)

ІДЕЯ ТА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ УКРАЇНИ ПОЧАТКУ ХХ ст.

Невід’ємне й невідчужуване право громади на самоврядування¹ у політико-правовій думці України визначає актуальний напрям і зміст наукових досліджень: 1) взаємовплив і взаємозумовленість місцевого самоврядування і сучасного державотворення у руслі прав людини; 2) місцеве самоврядування прямо або опосередковано є складовою умови легітимності сучасної державної влади; 3) актуалізація наукових здобутків минулого з проблеми місцевого самоврядування з метою врахування й уникнення методологічних помилок².

Слід зауважити, що українська політико-правова думка розвивалася на плюралістичному ідеологічному підґрунті, спектр політико-правового світогляду мислителів складався з елементів різних доктрин, характерною рисою їх була філіація ідеї. Це не могло не позначитися на відмінності змісту й форми державної організації, ваганням між соціалістичною та ліберальною моделями розвитку тощо.

Проблему місцевого самоврядування пропонуємо розглянути у двох аспектах: *по-перше*, витоки ідеї місцевого самоврядування; *по-друге*, визначення поняттєвої основи місцевого самоврядування.

У вітчизняному науковому дискурсі поняття місцевого самоврядування обстоюється з кінця ХІХ ст.³ Серед останніх робіт, спеціально присвячених місцевому самоврядуванню, можна виокремити таких авторів: Я. Волошина⁴, П. Бекренєва⁵, В. Зимогляд⁶ та ін. Проблематика місцевого самоврядування в основному зосереджена на порівняльному аналізі практик місцевого самоврядування, пошуку й конструюванні оптимальної моделі місцевого самоврядування. В орієнтально-узагальненому вигляді автори сходяться у відсутності більш менш узагальненого поняття місцевого самоврядування.

1. Дослідження проблеми місцевого самоврядування, як і держави загалом, відбувається під впливом і у зв’язку з правами людини: 1) право кожного народу (нації) на самовизначення (свободу); 2) соціальна і юридична рівність кожної людини, незалежно

від стану, перед законом; 3) право кожної людини на участь у державному житті.

Реалізація практичних завдань інколи супроводжується актуалізацією ідеї, особливо тоді, коли застосовна практика не має однозначного варіанта рішення. Ідея є узагальненням сукупності індивідуальних уявлень, сприймається на віру, слугує основою й фоном думки. В розвитку ідеї місцевого самоврядування в Україні, можна накреслити два етапи: *перший* – кінець XVIII – перша половина XIX ст.; *другий* – друга половина XIX – початок XX ст. На першому етапі переважав підхід до місцевого самоврядування з позиції громадянства як вихідної у розумінні суспільної організації українського етносу. Другий етап характеризується усвідомленням того, що на зміну громаді має прийти модернізований тип суспільної організації – самоуправляючої громади (місцевого самоврядування). В програмах Кирило-Мефодіївського товариства зазначалось як неправильне будь-яке суспільне врядування яке не враховує інтереси місцевого населення (громади). У другій половині XIX ст. місцеве самоврядування стало предметом осмислення у роботах О. Терлецького, С. Подолинського, М. Драгоманова, І. Франка та ін. У руслі теорії природного права, громада виступає органом місцевого самоврядування. Концепт громади базувався на двох чинниках: 1) як основна форма суспільного буття українського етносу; 2) громада як можлива форма реалізації концепту переважно західноєвропейської моделі місцевого самоврядування⁷ всупереч існуючій практиці імперських форм суспільного врядування.

Загалом робилися спроби запропонувати теоретичну конструкцію місцевого самоврядування, враховуючи реальне становище буття українського етносу, який не мав ні соціально-культурного, ні політичного, ні державницького статусу, перебуваючи у складі різних держав⁸.

На початку XX ст. місцеве самоврядування доповнюється автономією України (національно-територіальна, широка автономія, М. Грушевський) і розглядається як прояв держави⁹. Так, у ст. 6 проекту Конституції УНР зазначалося що міністри мали право лише контролювати й координувати діяльність місцевих громад. З урахуванням поглядів Р. Лашенко, С. Шелухіна та ін. теоретичні підвалини механізму місцевого самоврядування включали: а) проблему співвідношення центр – місце (громада), в якій центр не мав

суттєвих переваг над громадою, за винятком питань, які мають вихід на зовнішньополітичну діяльність; б) проблему рівнів самоврядування: самоврядування місцевого і самоврядування державне як відображення поєднання одночасно і місцевих інтересів, і державних; в) проблему децентралізації влади як умови самоврядування; г) проблему кадрової підготовки осіб, здатних до реалізації моделі самоврядування.

2. Суттєвою вадою наукових досліджень є односторонність підходу до місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є частиною адміністративно-територіального устрою в межах якого набувають значення адміністративно-територіальна одиниця, рівні державної влади (центральні органи, регіональні органи, місцеві органи), централізація і децентралізація як напрями оптимального стану цілісності держави.

Історія свідчить, що негативні або деструктивні тенденції в суспільстві прямо, а рідше опосередковано, пов'язані з проблемою централізації влади. Не існує юридичних і фактичних вимог до розміру території держави. Територія держави є переважно історичним явищем, зафіксованим у той чи інший спосіб. Утримання території як субстанційної складової держави багато в чому залежить від можливостей державної влади нею управляти, етнічного складу, географічного розташування тощо. Але головним чинником, який визначає можливість державної влади управляти територіями, виступає момент її централізації. Будь-яка публічна влада має соціально-природну тенденцію до централізації, а за певних умов може стати гіперцентралізованою. З огляду на розміри території розпорядчі повноваження з урахуванням комунікацій можуть бути неефективними.

Отже, спектр процесів централізації та децентралізації є своєрідним відображенням уявлення про ефективність державної влади, і врахування їх потрібне з погляду оптимального стану організації державної влади. Прояв централізації – зосередження максимальної більшості повноважень і компетенції влади, наприклад управління фінансами, ресурсами на центральному рівні або в одному місці. Тенденція до централізації державної влади в напрямі зосередження повноважень і компетенції прийняття рішення в одному місці викликає й викликає певне занепокоєння в суспільстві, що призводить до проблеми втрати легітимності державною владою. Централізація державної влади в сучасних умовах передбачає два чинники, які

взаємовиключають один одного: 1) централізація повноважень і компетенції у розпорядженні фінансами й ресурсами в одному місці виправдана метою їх ефективного використання в напрямі безпечного розвитку суспільства; 2) централізація повноважень і компетенції у розпорядженні фінансами й ресурсами в одному місці з огляду на суб'єктивний фактор у прийнятті рішення про використання фінансів і ресурсів у напрямі безпечного розвитку суспільства може виявитися неефективною. Саме тому набуває значення не лише проблема центру державної влади, а й питання самоуправління або місцевого самоврядування.

Для встановлення або відновлення оптимального стану публічної влади сучасні країни вдаються саме до децентралізації влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині виконання заздалегідь окреслених і гарантованих державою завдань. Місцеві органи влади, як результат перерозподілу повноважень і компетенції в частині розпорядження фінансами і ресурсами в умовах (1) прямої центральної влади, (2) непрямої центральної влади, стали передумовою формування адміністративно-територіального устрою. Останній, з погляду умов державної влади, виступає саме джерелом її легітимності. Легітимність – ознака, критерій законного стану виникнення, встановлення, організації чи діяльності, законності наявних правил і процедур. Квінтесенцією легітимності влади як ключового аспекту владовідносин є сприйняття її населенням, готовність підкорятися, визнавати за нею право примусу. Легітимність виходить за межі норми (закону), отже, це явище не стільки юридичне, скільки фактичне. Основу легітимності становить віра людей, що їх блага залежать від збереження й підтримки саме цього порядку в суспільстві. Історично нелегітимна влада породжувала фактичне право на спротив, яке отримувало нормативну фіксацію. Нині країни переважно правового типу, як і країни, що демонструють прихильність до права, латентно допускають право народу на спротив.

У підсумку:

1. Місцеве самоврядування в інтерпретації українських мислителів у руслі прав людини, українського державотворення мало за мету звільнення від надмірної централізації суспільного врядування. Громадівська модель місцевого самоврядування на засадах децентралізації в умовах браку власної державної практики набувала переважно ідеалістичних аніж практико-прикладних засад.

Місцеве самоврядування розглядалося і як орган народовладдя і як орган державної влади, що відповідає сучасній Загальній декларації про місцеве самоврядування і Європейській хартії про місцеве самоврядування. Державницька проблема була підмінена проблемою самоврядування.

2. Проблема місцевого самоврядування є комплексним поняттям, яке не може бути усвідомленим поза державою. Брак адекватного поняття що таке держава, сприяє неоднозначності і поняття, і практики місцевого самоврядування. Правова або патерналістська природа держави зумовлює неоднозначність поняття самоврядування.

Мороз С. П. (Дніпро). Ідея та поняття місцевого самоврядування у політико-правовій думці України початку ХХ ст.

Досліджується ідея та понятійна основа термінопоняття «місцеве самоврядування».

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, ідея.

Мороз С. П. (Днепр). Ідея и понятие местного самоуправления в политико-правовой мысли Украины начала ХХ в.

Исследуется идея и понятийная основа терминопонятия «местное самоуправление».

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, идея.

Moroz S. P. (Dnipro). The idea and concept of local government in the political and legal thought of Ukraine in the early twentieth century

The idea and conceptual basis of the term-concept local government is investigated.

Key words: local government, decentralization, idea.

1. Кампо В. Конституційні ідеї місцевого самоврядування в політичній філософії Західної Європи XVIII–XIX ст. // Українське право. 2000. Ч. 1. С. 95–104.

2. Мацькевич М., Яковина М. Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні // Проблема державотворення і захисту прав людини в Україні / Матер. III регіон. наук. конф. Львів, 1997. С. 89–97.

3. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб, 1892. 296 с.

4. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація // Підприємництво, господарство и право. 2018. № 3. С. 117–122.

5. Бекренев П. Ю. К вопросу о выборе теоретической модели местного самоуправления // Вестник Костромского государственного университета. 2017. № 4. С. 243–244.
6. Зимогляд В. Я. Місцеве самоврядування як чинник розвитку українського суспільства // Вісник Національного університету «Юридична академія імені Ярослава Мудрого». 2016. № 3 (30). С. 142–153.
7. Пашук А. І. Соціологічні та суспільно-політичні погляди С. А. Подолінського. Львів. 1965. 219 с.
8. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями // Вісник Запорізького юридичного інституту. 1999. № 3. С. 3–11.
9. Андрусак Т. Питання місцевого самоврядування в українській суспільно-політичній думці кін. ХІХ – поч. ХХ ст. // Місцеві ради: проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства. Тези доп. Львів. регіон. наук.-прак. конф. Львів, 1990. С. 4–6.

І. Я. Терлюк (Львів)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ НАРОДОВЛАДДЯ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ: ПЕРШІ СПРОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Українська «Юридична енциклопедія» під місцевим самоврядуванням розуміє політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою і при сприянні держави¹. Сучасному визначенню поняття місцевого самоврядування у вітчизняному правознавстві передувало як науково-теоретичне осмислення місця, ролі, структури і завдань місцевого самоврядування як інституту народовладдя в житті українського народу, що загалом починається від середини ХІХ ст.², так і, зокрема, перші спроби його реалізації на державному рівні, що припадають на період функціонування революційних українських національних державних формацій – «Першої» і «Другої» УНР, «Української Держави» та ЗУНР в 1917–1921 рр.³

У «Першій» УНР в організації місцевої влади й місцевого самоврядування Центральна Рада виходила з розуміння того, що органи місцевої влади водночас є і органами місцевого самоврядування, і органами державного управління. За твердженням О. М. Мироненка, ця думка неодноразово підкреслювалась у документах УЦР, Генерального секретаріату, Ради Народних Міністрів упродовж усього їх існування⁴. Однак, декларуючи єдність місцевих державних владних органів із самоврядними, реально Центральна Рада не пропонувала нічого нового, а беззастережно сприйняла усю попередню систему органів місцевого самоврядування. Наприклад, вже у Першому універсалі йшлося про збереження існуючої системи місцевого самоврядування, і лише порушувалося питання про її українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду.

Оскільки законодавство «Першої» УНР у сфері самоврядування обмежувалося переважно загальними, декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального секретаріату, то це, вкупі з революційними умовами

творення національної державності, стало однією з причин виникнення нових самоврядних органів на місцях. Зокрема, виявом народної самоорганізації стало створення у містах *домових комітетів* (тут і далі курсив наш – *I. Т.*), на які покладалися функції залучення громадян до постачання продуктів і палива, належного санітарного утримання будинків тощо. Основною у їх діяльності була охорона майна й особистої безпеки мешканців будинків. Багато владних функцій безпосередньо на підприємствах брали на себе *фабрично-заводські комітети* та *професійні союзи*. У війську це саме робили виборні *солдатські* та *матроські комітети*, у волостях – *селянські комітети*. Здебільшого у документах Центральної Ради такі органи самоврядування нею визнавалися, але при цьому не визначалося їх місце у структурі у структурі місцевих владних органів.

В «Українській Державі» ситуацію з організацією місцевого самоврядування як національного інституту народовладдя ускладнювало протистояння місцевої адміністрації й органів місцевого самоврядування у *формі земств і міських зібрань*, що перебували під впливом опозиційних до гетьмана українських політичних партій. Антиурядова позиція органів самоврядування викликала зворотню реакцію влади. Приміром, за спеціально прийнятим законом «*Про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи*» (29 червня 1918 р.), губернський староста дістав право розпустити органи місцевого самоврядування з дозволу міністра внутрішніх справ, якщо їхні дії шкодили налагодженню справ і суперечили державним інтересам⁵. Замість розпущених органів самоврядування губернські старости тимчасово призначали *волосні ради*, які склалися з 3–5 осіб.

Разом із тим гетьманський уряд намагався створити на місцях лояльні до гетьмана органи місцевого самоврядування, насамперед змінивши для цього порядок їх формування. Постанова Тимчасового уряду про вибори губернських і повітових гласних (21 травня 1917 р.), якою запроваджувалося загальне й рівне виборче право, скасовувалася. А прийнятий власний *Закон про вибори губернських та повітових земських гласних* (16 вересня 1918 р.) по-суті запроваджував дореволюційні правила проведення виборів, коли право голосу давали наявність нерухомого майна, підприємства або стану та освіти⁶. Усіх гласних передбачалося обирати таємним голосуванням строком на три роки. У міські органи

самоврядування гласні обиралися на чотири роки й мали виконувати свої обов'язки на громадських засадах. Усі виборці поділялися на три виборчі курії: 1) платників вищих ставок податків; 2) платників середніх податків, в яких гетьман, сподіваючись знайти соціальну опору своєму режиму, виділив в окрему категорію *громадян-козаків*; 3) решта платників. У містах правом участі у виборах користувалися усі громадяни, які перебували у місті на день виборів не менше одного року й сплачували податки чи збори зі свого майна на користь міста. Згідно із задумом *куріальна* система виборів мала призвести до того, щоб земське життя скеровували представники вищих станів та заможні хлібороби. Втім, на реалізацію цих задумів історія гетьманові часу не відвела.

Законодавча база Директорії або «Другої» УНР у сфері організації органів місцевого самоврядування відзначалася декларативністю та непослідовністю, а також намаганням поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. У цьому сенсі вона намагалася продовжувати політику «Першої» УНР. Перша спроба такого поєднання була реалізована після Трудового Конгресу в рамках розвитку «трудового принципу». На законодавчому рівні основні засади цієї новації було визначено у законі «*Про місцеві конгреси і ради трудового народу*» (лютий 1919 р.), який передбачав таку структуру місцевих органів влади: *повітові* та *губернські конгреси трудового народу*, *губернські* та *повітові організаційні комісії* як постійні органи управління з широкою компетенцією⁷. Однак спроба запровадити трудові ради як органи місцевої влади і самоврядування виявилася невдалою в силу її неефективності за тодішніх умов розвитку національної державності.

Як вияв пошуків шляхів розбудови місцевої влади у напрямі наділення рад функціями органів державної влади і самоврядування Директорія відновила дореволюційні *земські* (зібрання та управи) та *міські* (думи та управи) органи місцевого самоврядування. Щоправда, попередні земські та міські представницькі органи були розпущені як такі, що були обрані на основі майнового цензу і сформувалися заново через вибори на загальнодемократичній основі. Загальне керівництво покладалося на губернських комісарів. Відносини між комісарами й органами місцевого самоврядування регулювалися російським дореволюційним законодавством. Проте нормальне функціонування цих органів не було повсюдно

налагоджене, і найчастіше управління здійснювали *військові отамани* або комісари Директорії. У прифронтовій смузі надзвичайними повноваженнями наділялися *військові коменданти*. Загалом на місцях у добу Директорії УНР панувала *отаманищина* – влада місцевих авторитетів, особливо у повітах і волостях.

У ЗУНР упродовж усього часу її існування, статус та принципи організації місцевого самоврядування, не були законодавчо регламентовані, навіть попри те, що Українська Національна Рада особливо увагу приділяла організації органів влади і управління на місцях. Як наслідок – існували різні його форми. Зокрема, у Дрогобичі, Коломиї та Перемишлі повітові ради утворили низку фахових комісій. Спільним представницьким органом повітів Коломиї та Печеніжина була *Окружна УН Рада*, яка створила підрозділи («референтури») відповідно до структури Державного Секретаріату. У Станіславові була створена *Повітова Господарська Рада*, вибори до якої відбулися на основі загального і безпосереднього права. Наприкінці 1918 р. – на початку 1919 р. повітові УН Ради реорганізуються у т. зв. *ширші УН Ради* на основі представництва від сільських громад та робітничих осередків повіту. Авторитетний дослідник історії ЗУНР О. Павлишин зазначає, що такого типу Ради діяли у Бучачі, Бережанах, Дрогобичі, Калуші, Коломиї, Станіславові, Тернополі та Чорткові. У ряді місцевостей були утворені органи самоврядування на професійній основі. У Дрогобичі, Калуші, Косові, Стебнику діяли *Ради робітничих депутатів*, у Коломиї, Станіславові та Стрию – *Ради солдатських депутатів*. У Стебнику робітнича Рада була створена як місцевий орган влади, у Дрогобичі – як робітнича організація місцевого солезаводу⁸. Ці інституції взяли на себе вирішення виробничих і соціальних питань.

Отже, період нетривалого існування українських національних державних формацій – обох УНР, «Української Держави» та ЗУНР був пов'язаний з пошуком власних моделей територіальної організації, в яких певне місце відводилося впровадженню місцевого самоврядування як однієї з форм народовладдя. Проте творення специфічного способу організованої влади, яка б належала територіальній громаді для здійснення управлінських функцій, в українських національних державних формаціях революційної хвилі загалом відбувалося в руслі загальних помилок чи прорахунків. Основні з них – цілковита невизначеність системи інституцій, що мали закласти фундамент

місцевої влади та відсутність належної правової бази («Перша» УНР, ЗУНР), панування ідеї поєднання органів місцевого самоврядування з органами місцевої державної влади і державного управління (обидві УНР, ЗУНР), позбавлення загального та рівного виборчого права в органи територіального самоврядування («Українська Держава»). Спроби з боку держави підпорядкування інституту місцевого самоврядування у складних революційних умовах призводили до вияву народної самоорганізації, зумовили різноманітність форм його існування (наприклад, ЗУНР), спрямованих, однак, на вирішення виробничих і соціальних проблем громадськості.

Терлюк І. Я. (Львів). Місцеве самоврядування як національний інститут народовладдя українського народу: перші спроби реалізації на державному рівні

Досліджується проблема організації місцевого самоврядування як перша практична спроба реалізації національного інституту народовладдя українського народу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, інститут народовладдя, українські національні державні формації 1917–1921 рр.

Терлюк И. Я. (Львов). Местное самоуправление как национальный институт народовластия украинского народа: первые попытки реализации на государственном уровне

Исследуется проблема организации местного самоуправления как первая практическая попытка реализации национального института народовластия украинского народа.

Ключевые слова: местное самоуправление, институт народовластия, украинские национальные государственные формации 1917-1921 гг.

Terlyuk I. Ya. (Lviv). Local government as a national institution of democracy of the Ukrainian people: first attempts to implement

The problem of organization of local self-government as the first practical attempt of realization of the national institute of the people's power of the Ukrainian people is researched.

Key words: local self-government, institute of people's power, Ukrainian national state formations 1917–1921.

1. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Т. 3: К - М. К., 2001. С. 731.
2. Див., напр.: Мороз С. Питання місцевого самоврядування в політико-правовій думці України кінця XVII – початку XX ст. // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. Л., 2004. С. 50–60; Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. № 3. 2008. С. 1–13 та ін.
3. Терлюк І. Я. Історія держави і права України. Вид. 4-те, зі змінами. К., 2018. С. 298–428.
4. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. К., 1995. С. 95.
5. Див.: Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У 2 т. / Ред. кол.: В. Верстюк (відп. ред.) та ін. Т. 2. К., 2015. С. 133–134.
6. Там само. С. 280-290.
7. Див.: Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. У 2-х томах, 3-х частинах. Т. 2 / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К., 2006. С. 478–484.
8. Павлишин О. Львівщина у добу Західно-Української Народної Республіки (1918-1919). Львів, 2008. С. 94-100.

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Важливим етапом у багатовіковій історії боротьби українського народу за державну незалежність, вільного демократичного розвитку є проголошення незалежної держави на західноукраїнських землях у 1918 р. Ця подія була зумовлена всім попереднім ходом історичного розвитку Галичини, Буковини та Закарпаття як споконвічних етнічних українських земель, населених переважно українцями, які завжди прагнули до єдності між собою й з іншими українськими землями¹. На початку XX ст. представники української інтелігенції, особливо українські адвокати, українські послы до австрійського парламенту, греко-католицькі священники почали активніше сприяти культурному, політичному, економічному та духовному відродженню українського народу. Ними було сформовано українську національну ідею, під якою українці усвідомлювали себе як окрема нація, народ з власною історією, мовою, культурою, власними поглядами на майбутнє України. Саме це стало важливою передумовою проголошення національної держави на західноукраїнських землях і активної боротьби за її збереження².

Листопадовий чин 1 листопада 1918 р. зумовив проголошення у Львові Української держави, якій 13 листопада 1918 р. було визначено назву – Західноукраїнська Народна Республіка (далі – ЗУНР). Проголошення ЗУНР відкрило шлях до розбудови власної держави за прикладом західноєвропейських демократичних держав³. ЗУНР була повноцінною державою, яка забезпечувала цілісність тогочасного українського народу, його функціонування та розвиток шляхом управління та координації інтересів різних соціальних груп. Ознаками Західноукраїнської Народної Республіки були: наявність власної території, на якій упродовж тисячоліть проживав український народ; наявність демократично сформованих органів публічної влади, які виконували свої функції та поширювали свою владу щодо громадян, які проживали на території ЗУНР; наявність суверенітету, права, мови, державних символів, власної назви.

Українська Національна Рада (УНРада) 1 листопада 1918 р. видала відозви «До населення міста Львова» та «Український народ», в яких зазначалося: «Волею українського народу на українських землях Австро-Угорської монархії утворилась українська держава...»; «віднині Ти, український народ, господар своєї землі..., визволений з віковичної неволі...», «найвищою владою тут є Українська національна рада». Вже в перших правових актах підкреслювалося, що всім громадянам Української держави, незалежно від національності та віросповідання, надаються й гарантуються «громадянська, національна і віросповідна рівноправність». Усім національним меншинам пропонувалось обрати своїх представників до складу Української національної ради⁴. ЗУНР стала прикладом можливого українського державного правопорядку, що ґрунтувався на гуманізмі та поступовому затвердженні демократичних засад у суспільстві. На території ЗУНР за весь час існування не було жодного випадку виступів проти цивільного польського населення, чи представників інших національностей⁵. Приклад ЗУНР наочно продемонстрував переваги австрійської правової школи та австрійського політикуму над російським правовим нігілізмом.

ЗУНР охоплювала близько 70 тис. кв. км території з населенням 6 млн (зокрема 71% українців, 14% поляків, 13% євреїв, 2% угорців, румунів та ін.). Щоправда невдовзі Північну Буковину захопила Румунія, а Закарпаття спочатку відійшло до складу Угорщини, а у січні–квітні 1919 р. – Чехословаччини. Все це відбулося зі згоди й санкції Антанти. Фактично ЗУНР охоплювала тільки територію Східної Галичини з населенням 4 млн (75% українців, 12% поляків, 11% євреїв, 2% – інші національності)⁶.

За розпорядженням УНРади 11 листопада 1918 р. на всій території ЗУНР належало ліквідувати всі старі австрійські органи місцевої влади та управління. Замість них планувалося шляхом виборів утворити нові, українські. Зокрема у сільських і містечкових громадах ними мали стати громадські та міські комісари, їхніми дорадчими органами – так звані прибічні ради, а в повітах – повітові комісари та повітові національні ради.

Згідно з цим розпорядженням у перших числах листопада 1918 р. на всій території ЗУНР організовано відбулися вибори до місцевих органів влади й управління. Громадськими і повітовими комісарами обирали людей шанованих, заслужених, патріотів рідного краю.

Так, у Самборі повітовим комісаром став відомий адвокат, письменник А. Чайковський, у Дрогобичі – популярний громадський діяч С. Вітик, у Стрийському повіті – відомий композитор і диригент О. Нижанківський, у Стоянові – селянин, борець за народні права І. Заремба та ін.

Повітовий комісар був найвищою посадовою особою державної влади у повіті «до встановлення нових державно-правових відносин», «якого іменує і усуває Державний секретар внутрішніх справ». Спочатку їх обирали громади на повітових національних радах, потім це право передали Державному Секретаріату внутрішніх справ. Дорадчим органом при державних повітових комісарах були повітові українські національні ради. До повноважень повітових комісарів належало: 1) берегти інтереси української державності та протидіяти всіляким спробам спричинити їй шкоду; 2) приймати обіцянки праці та присягу службовців повітових служб і адміністрацій; 3) приймати рішення з усіх питань, де дотеперішні австрійські службовці «відмовляють служби»; 4) затверджувати всі розпорядження адміністративних повітових властей, які «мають загальний публічний характер»; 5) дозволяти чи забороняти носіння зброї цивільному населенню; 6) вести нагляд над діловодством усіх державних інституцій і службових осіб у повіті та ін. У справі публічної безпеки повітовому комісару підпорядковувалися повітові військові коменданти, а також коменданти жандармерії. В усіх інших справах вони мали тісно співпрацювати. У господарських справах повітові комісари повинні були співпрацювати з повітовими харчовими урядами і «наглядати над виконанням розпоряджень українського харчового уряду»⁷. Державні повітові комісари керували фактично всіма цивільними справами повіту, окрім війська, суду, залізниць, пошти, телеграфу (ці функції виконували спеціальні повітові та окружні коменданти). Були повіти, де повітові національні ради мали вирішальний і контрольний голос. Повітові національні ради, розташовані у прифронтовій смузі, взагалі не збиралися на засідання. Державний секретаріат внутрішніх справ розробив «Закон про повітові трудові ради», за яким нова адміністрація повітів мали обиратися загальним голосуванням, комісари ставали їй підконтрольними. Проте це не вдалося реалізувати через наступ польського війська.

Для охорони громадського порядку в багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію, у деяких – зберігали, оновивши її склад,

жандармерію. Територія ЗУНР була поділена на 3 військові області з центрами у містах Львові, Станіславові, Тернополі. Вони поділялись на 12 військових округів з центрами у містах: Львові, Перемишлі, Раві-Руській, Самборі, Станіславові, Стрию, Коломиї, Чернівцях, Тернополі, Золочеві, Чорткові, Бережанах⁸. Громадський порядок на місцях забезпечувався державною жандармерією. Команду державної жандармерії з центром у Львові було сформовано у листопаді 1918 р. Першим її комендантом став Лев Індишевський. У лютому 1919 р. його замінив підполковник Олександр Красіцький. Команда (згодом – корпус) жандармерії підпорядковувалась безпосередньо Державному Секретаріату військових справ. Навесні 1919 р. в ЗУНР було 6 булавних старшин, 25 сотенних старшин і хорунжих, 1000 заводових жандармів, 4000 пробних (австрійського та українського вишколу), 3000 міліціонерів. Поряд з українцями служили поляки, німці. Територія країни була поділена на 23 відділи жандармерії: Львів, Перемишль, Ярослав, Сянок, Самбір, Рава-Руська, Городок Ягайлонський, Дрогобич, Тернопіль, Терехівля, Чортків, Бучач, Броди, Золочів, Бережани, Стрий, Долина, Станіславів, Городенка, Коломия, Заставна, Чернівці. Проблемаю при формуванні особового складу була недостатня кількість фахових жандармів, відділи міліції часто не виконували своєї функції, а в міліціонери часто йшли особи, які не хотіли потрапити на фронт. У Львові, Гусятині, Щирці, Чорткові, Станіславові, Тернополі діяли відділи єврейської міліції⁹.

Значну роботу на місцях виконував попередній персональний склад різних ланок державного апарату, зокрема працівники залізниць, зв'язку, освіти, медицини. Поляки, євреї, австрійці могли залишатися на своїх місцях чи отримати будь-яку іншу роботу, якщо присягнули на вірність Українській державі або зобов'язувалися не завдавати їй ніякої шкоди. На цьому варто наголосити, щоб категорично заперечити звинувачення на адресу керівництва ЗУНР у «буржуазному націоналізмі», «антинародності» тощо, висунені, зокрема, радянськими дослідниками.

Після виборів органів місцевої влади у багатьох повітах відбулися збори, наради громадських і міських комісарів для інформування населення про найближчі завдання, прийняті урядом і УНРадою нормативні акти, обмін досвідом тощо.

16 листопада 1918 р. було видано Закон «Про адміністрацію ЗахідноУкраїнської Народної Республіки». Згідно з ним залишалось

чинним попереднє, австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. У законі регламентувався порядок утворення, структура та функції місцевих органів державної влади й управління. Зазначалося, що надалі повітових комісарів призначатиме й звільнятиме державний секретар внутрішніх справ. Їм підлягали повітові військові коменданти, коменданти жандармерії. Повітові комісари, своєю чергою, призначали громадських і міських комісарів. Там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягали затвердженню державними органами вищого рівня. В усіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а в громадах і містах – громадські та міські ради¹⁰.

Радикальні зміни ЗУНР здійснювала, зокрема, на місцях у соціально-економічній сфері, освіті, культурі тощо. Так, 15 лютого 1919 р. УНРада прийняла закон про мову, згідно з яким державною мовою стала українська. Водночас національним меншинам гарантувалося право вживати в офіційних відносинах з державною владою, усно чи письмово, рідну мову, а владі, державним інституціям відповідати рідною мовою громадян, які звертаються до них. Національним меншинам гарантувалося право вільно розвивати свою мову, культуру, мати свої школи, бібліотеки, видавництва, видавати періодичні видання.

8 квітня 1919 р. був виданий закон ЗУНР про громадянство та правовий статус чужинців. Громадянами УНР (окремого громадянства ЗУНР УНРада не встановлювала, бо 22 січня відбулося об'єднання, «злука» обох українських держав) вважались ті особи, які на день проголошення закону мали «право приналежності до однієї з громад краю». Всі інші мали звертатись у справі набуття громадянства до Державного Секретаріату. Оскаржувати його рішення можна було у Відділ УНРади. В окремому параграфі (2) зазначалось, що всі громадяни Наддніпрянської України – УНР – є повноправними громадянами і в ЗУНР. Дещо раніше – 18 березня – Державне секретарство внутрішніх справ видало розпорядження «Для урядників в державній адміністративній службі». Тут вміщено перелік спеціальних вимог до службовців державних інституцій. Ними могли бути тільки громадяни України «бездоганної поведінки», які володіють українською мовою і мовою хоч би однієї з національних меншин, і «при поступленні на роботу не переступили сорокового року життя». Не могли стати державними службовцями особи,

які притягалися до кримінальної відповідальності, вчинили проступки проти публічного порядку, моралі чи користолюбні особи, неоплатні боржники, особи, які своєю поведінкою «викликають публічне згіршення». Прийняті на державну службу особи, зокрема в місцеві органи державної влади, мали пройти однорічне стажування, а потім скласти усний і письмовий іспити із законодавства (вміння ним користуватись, вміння складати відповідні документи, знання своїх прав і обов'язків)¹¹.

Як центральна, так і місцева державна влада ЗУНР значну увагу приділяла вирішенню соціальноекономічних проблем. Найболючішою з них була земельна, оскільки основна маса селян у краї була малоземельною або безземельною. У деяких місцевостях самочинно захоплювали поміщицькі землі (нагадаємо, поміщиками в Східній Галичині на 90% були польські дворяни), громили маєтки, ділили худобу і реманент. Щоправда, таке явище в ЗУНР не набуло значного поширення, бо населення, було виховане в рамках поваги до влади, до закону, а отже, чекало відповідного рішення влади ЗУНР. Таким чином, над цією проблемою працювали всі політичні партії та спеціальна комісія Української національної ради, яку очолив посол Л. Бачинський. Після тривалих і завязятих дебатів 14 квітня, нарешті, був ухвалений «Закон про земельну реформу». Він передбачав конфіскацію земель поміщиків та інших великих земельних власників понад встановлений максимум. Ці землі переходили у «земельний фонд» ЗУНР, з якого мали наділятися безземельні та малоземельні селяни. Встановлення земельного «максимуму», вирішення питання про розподіл землі між селянами за викуп чи без нього, про конфіскацію земель у дотеперішніх власників з компенсацією чи без неї – все це подавалося на розгляд Сейму. Українській Національній Раді необхідно було вживати рішучих кроків до вирішення цієї соціально важливої проблеми, а не затягувати, посилаючись на те, що вона вважала себе органом тимчасовим, не уповноваженим вирішувати земельні питання селян. Це було її помилкою.

Дуже гострою була продовольча проблема, особливо на місцях. Вся територія ЗУНР в економічному сенсі доценту була знищена війною. Воюючі сторони конфіскували у західноукраїнського населення всі їстівні, промислові товари, транспорт, одяг. Місцеве населення в ЗУНР голодувало, зокрема гірські повіти. Влада ЗУНР намагалася поліпшити становище: створила так званий харчовий

виділ, очолений С. Федаком, який було прирівняно за правовим статусом до державного секретарства, взяла на облік всі запаси харчів і товарів першої необхідності. Вони розподілялися серед найбідніших верств населення краю, а власникам виплачувалася компенсація. Щоправда, цих запасів було зовсім небагато¹².

Для міської бідноти, дітей, людей похилого віку на місцях відкривалися дешеві або безкоштовні їдальні. Введено два дістичні (безм'ясні) дні на тиждень, заборонено питлювати збіжжя, випікати печиво. Заборонено вивіз продовольства за межі держави. Сільській і міській бідноті виділено грошову допомогу¹³.

Велику роботу здійснювали місцеві органи державної влади ЗУНР щодо охорони здоров'я, зокрема, відкривалися лікарні, поліклініки, медпункти, аптеки. Місцева влада ЗУНР здійснювала рішучу боротьбу з епідеміями, основними носіями яких були колишні військовополонені, які після закінчення Першої світової війни десятками тисяч через Галичину поверталися додому.

Багато було зроблено місцевими органами державної влади ЗУНР у галузі освіти. Передусім розпочалася українізація школи. Зрештою, це почало робити саме населення з перших днів встановлення української влади. У кожному населеному пункті ЗУНР відкривалися українські початкові школи, відкрито 30 середніх шкіл (з них 20 гімназій), 3 реальні школи, 7 вчительських семінарій. В ЗУНР існуючі школи національних меншин зберігалися, без усякого дозволу можна було відкривати нові. У них вводились як обов'язкові предмети українська мова, географія та історія України. За час існування ЗУНР було створене спеціальне видавництво навчальної літератури. Розроблялися нові шкільні програми. Дозволялося відкривати приватні школи. Вчителям значно підвищили заробітну платню, пенсії, до речі, як і медичним працівникам, залізничникам, зв'язківцям та ін. Планувалося відкрити український університет.

Проте великою перешкодою державотворчої діяльності ЗУНР стала польсько-українська війна 1918–1919 рр., яка завершилася, на жаль, поразкою ЗУНР. Падіння ЗУНР у протистоянні з Польщею було зумовлене, передусім, кількісним переважанням польських військ, підтриманих Антантою, а також у зв'язку з невдачами українців у дипломатичній боротьбі, адже поляки переконали держави Антанти в ідеологічній близькості керівництва ЗУНР і УНР з більшовиками, які на той час вважалися найбільшою загрозою для Європи.

Отже, Західноукраїнська Народна Республіка утворилася як демократична держава, політичний устрій якої відповідав моделі тогочасної європейської правової держави. ЗУНР створила демократичні центральні та місцеві органи державної влади, діяльність яких стала прикладом можливого українського державного правопорядку, що ґрунтувався на гуманізмі, справедливості, толерантності та поступовому утвердженні демократичних засад у суспільстві.

Бойко І. Й. (Львів). Повноваження та діяльність органів місцевої влади в Західноукраїнській Народній Республіці

Проаналізовано характерні риси організації, повноважень та діяльності органів місцевої влади Західноукраїнської Народної Республіки. Значну увагу зосереджено на характеристиці компетенції органів місцевої влади у соціально-економічній та культурній сферах в ЗУНР.

Ключові слова: місцева влада, компетенція, закон, держава, державотворення.

Бойко И. Й. (Львов). Полномочия и деятельность органов местной власти в Западно-Украинской Народной Республике

Проанализировано характерные черты организации, полномочий и деятельности органов местной власти Западно-Украинской Народной Республики. Значительное внимание уделяется характеристике компетенции органов местной власти в социально-экономической и культурной сферах в ЗУНР.

Ключевые слова: местная власть, компетенция, закон, государство, создание государства.

Boyko I. Y. (Lviv). Powers and activity of the local authorities of Western Ukrainian People's Republic

The characteristic features of the organization, powers and activity of the local authorities of Western Ukrainian People's Republic are analyzed. Considerable attention is paid to the characterization of local authorities competence in socio-economic and cultural spheres in the Western Ukrainian People's Republic.

Key words: local authority, competence, law, state, state creation.

1. Луцький М. І. Право і система законодавства Західно-Української Народної Республіки: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2016. С. 10.
2. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918) : навч. посібник. Львів, 2017. С. 102–103.
3. Тищик Б. Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права. Львів, 2004. С. 144–145.
4. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2-х т. : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. В. Д. Гончаренка. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Т. 2: Лютий 1917–1996 р. / Уклад.: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький. К., 2000. С. 101–102.
5. Тищик Б. Й. Зазнач. праця. С. 159.
6. Тищик Б. Й., Бойко І. Й. Історія держави і права України: акад. курс: підручник. К., 2015. С. 483.
7. Там само. С. 171.
8. Полянський О. Західна Україна у двох революціях. Тернопіль, 1998. С. 42.
9. Литвин М. Р., Науменко К. Є. Історія ЗУНР. Львів, 1995. С. 90.
10. Тищик Б. Й. Зазнач. праця. С. 190.
11. Тищик Б. Й., Бойко І. Й. Зазнач. праця. С. 493.
12. Там само. С. 494.
13. Тищик Б. Й. Зазнач. праця. С. 255.

**TEISĖS VIEŠPATAVIMAS 1918 m. IR 1919 m.
LIETUVOS VALSTYBĖS LAIKINOSIOS KONSTITUCIJOS
PAMATINIUOSE DĖSNIUOSE**

Від редколегії: Ця стаття, що подається тут мовою оригіналу, продовжує цикл праць автора, присвячених 100-річчю відновлення литовської державності. Йдеться про конституційне будівництво у незалежній Литві 1918–1920 рр. Закріплення в перших литовських конституційних актах (Основні положення Тимчасової Конституції Литовської Держави 1918 і 1919 рр. (далі – «Основні положення») та Тимчасова Конституція Литовської Держави 1920 р.) принципу верховенства права розглядається на прикладі положень цих документів щодо верховенства конституції, обмеження державної влади та відправлення правосуддя. Розгляд історичних конституційних норм, зокрема й з позицій сучасної доктрини конституційного права, ґрунтується на поглядах автора щодо багатовікової неперервності розвитку литовської державності, а тому все історичне конституційне законодавство визнається складовою єдиної історичної конституції Литви, яка зберігає своєрідне значення й у сучасних умовах.

Принцип верховенства конституції в Основних положеннях прямо закріплений лише в аспекті того, що санкціонувалося продовження чинності законів «прийнятих до війни» за умови того, що вони не суперечать конституції. Автор вважає, що це положення слід тлумачити розширювально, застосовуючи його й щодо подальших національних та рецепційованих іноземних законів, оскільки вони формально мали ту саму юридичну силу, що й довоєнні закони (принаймні, виходячи з тексту Основних положень, не можна стверджувати протилежного). Тимчасовому литовському законодавчому органу – Державній раді, проголошуючи незалежність, слід було артикулювати розрив з попереднім порядком, і тому вимушену чинність старих законів слід було додатково обумовити, тоді як дія національного законодавства перехідного уряду презюмувалося сама собою.

В Тимчасовій конституції 1920 р. говориться вже не лише про довоєнні, а й про всі попередні закони. На думку низки дослідників, розробники тимчасових конституцій Литви ґрунтувалися на

класичній концепції, що чинні лише ті закони, які спираються на конституцію, а всі попередні акти автоматично втрачають силу, і щоб її повернути, треба про це окремо зазначити в конституції. В річищі цієї концепції можна обґрунтувати чинність у повоєнній Литві, як старих, так і нових законів.

У литовській юридичній літературі поширена хибна, на думку автора, позиція, що Основні положення 1919 р. були не новою конституцією, а просто новою редакцією Основних положень 1918 р. Науковцями, які дотримуються цієї позиції, вказується, що в документі 1919 р. повторюється низка норм індивідуальної дії із Основних положень 1918 р., які в новому законі вже не були потрібні (встановлення нової влади, чинність довоєнних законів тощо). Автор пояснює це тим, що відповідно до панівної доктрини того часу кожна нова конституція встановлювала новий не лише правовий, а й державний режим.

Верховенство конституції забезпечується її стабільністю, прямою дією норм та контролем конституційності. Принцип стабільності конституції (жорсткий порядок внесення змін) було закріплено прямо (*expressis verbis*), що не можна сказати про принцип прямої дії норм конституції і спеціальні механізми конституційного контролю. Разом з тим, якщо чинність попередніх законів залежала від їх відповідності Основним положенням, то необхідність встановлення юридичного факту такої відповідності і брак чіткої процедури для цього, негласно наділяв правами конституційного контролю невизначене коло суб'єктів. Автор називає це «фрагментованим» конституційним контролем. Стосовно прямої дії норм конституції зазначається, що процес формування національного законодавства був дуже повільним. Разом з тим проголошення в конституції, з одного боку, її верховенства над попереднім законодавством, а з іншого – рівності усіх людей перед законом, призвело до припинення дії значного масиву законодавства Російської імперії, заснованого на становому принципі (саме тому, на думку автора, верховенство конституції закріплювалося аж у ст. 24, поруч з питаннями прав людини). Натомість ніякого законодавства про свободу слова, преси, зібрань у Литві деякий час не було. В ситуації, коли конституція гарантує якісь права, але в законодавстві вони ніяк не конкретизуються, із заперечення прямої дії норм конституції, можна висновувати лише те, що вона є фікцією.

Із зазначеного автор констатує, що фрагментований конституційний контроль якраз і полягав у формально ніяк не обмеженій прямій дії норм конституції, і альтернативи цьому в ситуації, яка склалася, не було.

Друга частина статті присвячена принципам зв'язаності влади та правосуддя. Термін «поділ влади» у тимчасових конституціях Литви не вживався, хоча згадується «виконавча влада», що свідчить про її відокремлення від інших гілок. Прийняття законів та приєднання до договорів покладалося на Державну раду, а виконавча влада ввірялася її Президії (у Основних положеннях 1919 р. – Президентові). Для Литви 1918–1919 р. характерний м'який розподіл влади (допускалося поєднання посад у Державній раді та Кабінеті міністрів). Разом з тим судовій гілці влади було забезпечено максимальну незалежність. Складно погодитись, що становленню судової влади могла посприяти загальна нестабільність правового порядку (три тимчасових конституції за чотири роки і окремі застереження про тимчасовий характер повноважень органів законодавчої і виконавчої влади та прийнятих ними документів). Разом з тим правосуддя та судова влада за своєю природою не можуть бути тимчасовими. Імовірно, саме через це в тимчасових конституційних законах прямо не говорилося про судову владу. Законодавство щодо судів приймалося окремо, а після Установчого сейму, коли вся тимчасова законодавча і виконавча влада перестали існувати, жоден суддя у відставку не подав, хоча автор стверджує, що Установчий сейм мав усю повну й неподільну владу від народу, зокрема й судову владу.

В Основних положеннях 1919 р. багато уваги приділено оформленню, фактично в окрему гілку влади, інституцій державного контролю. Із 42 статей Основних положень 9 входили до восьмої глави «Державний контроль». Саме в цій главі у статті 35 вперше опосередковано говорилося й про самостійний характер місцевого самоврядування, оскільки говорилося про контроль як державних, так і самоврядних органів.

Автором робиться висновок, що форми закріплення принципу верховенства права у литовських конституційних актах 1918–1919 рр. повною мірою узгоджується й із сучасною конституційною доктриною, оскільки в них прямо чи опосередковано йдеться про цілком сучасні принципи верховенства права, обмеження державної влади та відправлення правосуддя.

Івдас

Іки Антрожо pasaulinio karo Europoje vyravo teisės viešpatavimo siauraja arba formaliąja procedūrine prasme samprata (teisinė valstybė, vok. *Rechtsstaat*, pranc. *l'état de droit*), pagal kurią viešoji valdžia turi veikti remdamasi galiojančiomis teisės normomis, kad ir koks būtų jų turinys. Tačiau, 1918 m. lapkričio 2 d. ir 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius¹ (toliau – Pamatiniai dėsniai) mes vertinsime pirmiausia iš dabartinio konstitucionalizmo pozicijų, t. y. papildydami teisės viešpatavimo siaurąją sampratą konstitucijos viršenybės, valdžios galių ribojimo ir teisingumo principais. Galimybė ir būtinumas vertinti Lietuvos konstitucinius aktus ne tik jų priėmimo laikų kontekste, bet ir naudojant šiuolaikinę doktriną, grindžiama įsitikinimu, kad Lietuvos konstitucionalizmas yra vientisas nepertraukiamas procesas, o aktualūs ir istoriniai konstituciniai aktai sudaro fenomeną, vadinamą *istorine Lietuvos konstitucija*². Skaitytojų dėmesiui siūloma publikacija tęsia Lietuvoje ir kaimyninėse šalyse publikuojamų darbų ciklą, skirtą Lietuvos valstybės ir jos teisinės sistemos atkūrimo šimtmečiui.

1. Konstitucijos viršenybė

Konstitucijos viršenybė 1918 m. Pamatiniuose dėsnuose išreikšta *expressis verbis* 24 straipsnyje: „Srityse, kuriose Lietuvos Valstybės nėra išleistų naujų įstatymų, laikinai palieka tie, kurie yra buvę prieš karą, kiek jie neprieštaruja Laikinosios Konstitucijos pamatiniams dėsniams“. 1919 m. Pamatinių dėsnų 28 straipsnyje ši nuostata iš esmės nepakeista, tiksliai atlikta redakcinio pobūdžio korekcija – pateiktas pilnas Konstitucijos pavadinimas („<...> kiek jie neprieštaruja Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniams Dėsniams“). Iš pirmo žvilgsnio konstitucijos viršenybės principas turėtų galioti tik tų įstatymų, „kurie yra buvę prieš karą“, tačiau šios nuostatos aiškinimas turi būti plečiamasis, nes naujai priimti nacionaliniai ir recepuoti svetimi (o būtent tokie buvo visi Lietuvoje prieš Pirmąjį pasaulinį karą galioję) įstatymai turi tą pačią formaliąją teisinę galią (Pamatiniuose dėsnuose nėra nė vienos nuostatos, kurios interpretavimas leistų manyti kitaip arba bent suabejoti pastarojo teigimo teisingumu). Jei naujieji ir senieji įstatymai turi tą pačią teisinę galią, tai konstitucijos viršenybės principas, galiojantis vienos iš šių įstatymų grupės atžvilgiu, galioja ir visų kitų atžvilgiu. Priežastis, dėl kurios 24 straipsnis skamba būtent taip, o ne kitaip, manytina, yra ta, kad Lietuvos valstybės tarybai (toliau – Taryba) atkuriant

nepriklausomą Lietuvą ir atskiriant ją „nuo visų valstybinių ryšių, kurie yra buvę su kitomis tautomis“ (iš Tarybos 1918 m. vasario 16 d. Nutarimo, laikomo Lietuvos nepriklausomybės aktu³) buvo aktualu pabrėžti būtent šį dalyką – viskas, kas yra sukurta kitur ir svetimos valdžios perkelta, įvesta, įdiegta ar primesta Lietuvai, galioja tiek, kiek tai neprieštarauja nepriklausomos Lietuvos konstitucijai, o nepriklausomos Lietuvos laikinosios valdžios (pačios Tarybos ir jos sukurtų institucijų) įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumas čia tiesiog preziumuojamas.

Palyginimui galima pateikti Steigiamojo seimo 1920 m. birželio 2 d. priimtą Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją⁴, kurioje jos viršenybės principas išdėstytas jau modernesniu ir mums įprastesniu pavidalu: „3. Veikusieji iki šios Konstitucijos paskelbimo dienos įstatymai, kurie šiai Konstitucijai neprieštarauja, palieka galioje“. Pasak M. Maksimaičio, šios Konstitucijos leidėjai rėmėsi klasikine konstitucinės teisės vizija (jos laikėsi ir propagavo ir M. Romeris) – galioja tik tos ordinarinės teisės normos, kurios grindžiamos aktualia konstitucija. Prieš ją priimant galioję įstatymai ir poįstatyminiai aktai savaime nustoja galioti. Kad jie išsaugotų teisinę galią, būtina sankcionuoti juos aktualiojoje konstitucijoje⁵.

Mūsų manymu, ši klasikinė konstitucinės teisės vizija padeda paaiškinti ir nuostatos dėl prieškarinių įstatymų galiojimo, ir nuostatų dėl valdžios steigimo pakartojimą 1919 m. Pamatiniuose dėsniuose, ir pačių 1919 m. Pamatinių dėsnių kaip savarankiško konstitucinio akto (antrosios laikinosios konstitucijos) statusą. Lietuvos teisinėje literatūroje yra paplitusi, mūsų manymu, klaidinga vizija, kad 1919 m. Pamatiniai dėsniai tėra naujesnė tų pačių 1918 m. Pamatinių dėsnių redakcija. Šios vizijos šalininkai greta kitų argumentų pateikia šiuos: „Tokią išvadą galima daryti ir remiantis kai kuriomis konkrečiomis 1919 metų akto nuostatomis, perimtomis iš senojo teksto, kurios, pagal savo prasmę aktualios pirmajai konstitucijai, nebetenka prasmės naujoje. Pirmiausia, būdama nauja konstitucija, 1919 m. Laikinoji Konstitucija preambulėje neturėjo pakartotinai skelbti apie valstybės valdžios steigimą, nes ji jau buvo įsteigta pirmosios konstitucijos <...>, o tai, kas jau gyvuoja, pakartotinai nebesteigiama. Antra, naujai konstitucijai nederėjo pakartotinai skelbti straipsnio apie laikiną konstitucijai neprieštaraujančių ikikarinių įstatymų išsaugojimą, nes tai jau buvo padaryta 1918 metais <...>“⁶. Bet jei sutikti, kad pagal to meto doktriną kiekviena nauja konstitucija (*re*)įsteigia valstybę (o kiekvienos konstitucijos vykdomą steigiamąją funkciją pripažįsta ir šiuolaikinė konstitucinė doktrina⁷) ir (*re*)sankcionuoja turimą norminę

bazę, tai toks nuostatų pasikartojimas yra visai suprantamas ir neprieštaraujantis 1919 m. Pamatinių dėsnių kaip naujos konstitucijos vizijai (išsamią 1918 m. ir 1919 m. Pamatinių dėsnių kaip savarankiškų konstitucijų analizę esame pateikę viename iš ankstesnių straipsnių⁸).

Dabar yra įprasta manyti, kad formalus konstitucijos viršenybės principas, įtvirtintas jos pačios tekste, gali būti įgyvendintas tik užtikrinus konstitucijos stabilumą, jos tiesioginį taikymą ir konstitucingumo kontrolę. Konstitucijos stabilumas, suprantamas kaip ypatinga (sudėtingesnė nei ordinarinių įstatymų) jos priėmimo ir keitimo tvarka, nustatyta pačioje konstitucija (o ne kur nors kitur), yra *expressis verbis* įtvirtintas 1918 m. Pamatinių dėsnių 4 straipsnyje: „Visi Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai priimami 2/3 balsų, jie gali būti papildomi arba pakeičiami, tik 1/2 Valstybės Tarybos narių to pareikalavus, ir papildymą arba pakeitimą 2/3 balsų priėmus“ (1919 m. Pamatinių dėsnių 5 straipsnyje ši nuostata pakartota žodis į žodį, tik po žodžių „priimami 2/3 balsų“ padėtas dvitaškis vietoj kablelio).

Abiejuose Pamatiniuose dėsniuose jų tiesioginis taikymas ir konstitucingumo kontrolė nėra išreikšta *expressis verbis*, tačiau norėtume atkreipti skaitytojų dėmesį į du dalykus:

1) aukščiau cituota nuostata „<...> kiek jie neprieštarauja Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniams Dėsniams“ reiškia, kad prieš taikant tam tikrą įstatymą būtina nustatyti jo atitikimą Pamatiniams dėsniams. Kadangi nėra kokios nors institucijos, kuriai būtų specialiai pavesta vykdyti šią funkciją, spręsti ar tam tikras įstatymas yra taikytinas turi kiekvienas teisės taikymo subjektas⁹. „Spręsti“ pirmiausia reiškia „išsiaiškinti“, tačiau niekas nedraudžia išsiaiškintus „išsiaiškinti“ kitiems savo kompetencijos ribose (pavyzdžiui, Teisingumo ministras savo aplinkraštyje ar teismas savo sprendime). Tokia „suskaidyta“ konstitucingumo kontrolė gali būti kritikuojama žvelgiant į ją iš dabartinės doktrinos pozicijų, tačiau kad ir kokia ji būtų, ji yra *įtvirtinta* Pamatiniuose dėsniuose.

2) Priėmus 1918 m. Pamatinius dėsnius, Lietuvoje tebuvo du nacionaliniai teisės aktai – šie Pamatiniai dėsniai ir 1918 m. vasario 16 d. Nutarimas. Sekantis aktas pasirodė 1918 m. lapkričio 28 d. ir reglamentavo bendrosios kompetencijos teismų sistemą. Bet ir vėliau nacionalinės teisės kūrimas dėl daugelio įvairiausių priežasčių vyko neparčiai (antai demokratijai plėtoti principinę reikšmę turintys Draugijų įstatymas, Spaudos įstatymas, Susirinkimų įstatymas buvo priimti atitinkamai 1919 m. spalio 10 d., 1919 m. lapkričio 30 d., 1920 m. vasario 21 d.).

Nustačius, kad receptuoti įstatymai galioja „24. <...> kiek jie neprieštarauja Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniams Dėsniams“ ir „22. Visi Valstybės piliečiai, vis tiek kurios būtų lyties, tautybės, tikybos ir luomo, yra lygūs prieš įstatymus. Luomų privilegijų nėra“ (iš 1918 m. Pamatinių dėsnų), savaime nustojo galioti milžiniška norminė medžiaga, nes Rusijos imperijos teisinė sistema buvo grindžiama būtent luominiu principu (visai neatsitiktinai nuostata dėl prieš karą galiojusių įstatymų buvo įtraukta kaip 24 straipsnis „ne kur kitur, o į skyrių, specialiai skirtą piliečių teisėms, kur jam, iš pirmo žvilgsnio atrodytų, buvo ne vieta“¹⁰), o daugelio dalykų, pavyzdžiui, tikybos, spaudos, žodžio, susirinkimų ir draugijų laisvę įgyvendinimą užtikrinančių įstatymų ten tiesiog nebuvo. Jei manyti, kad 1918 m. Pamatiniai dėsniai nėra tiesioginio taikymo aktas, tada tektų pripažinti, kad jis didžiąja dalimi tėra fikcija.

Minėta „suskaityta“ konstitucingumo kontrolė kaip tik suponuoja tiesioginį Pamatinių dėsnų taikymą. Įsivaizduokime tokią situaciją, kai teisės taikymo institucija, turinti priimti tam tikrą sprendimą (išspręsti ginčą ar kt.), aptiko, kad įstatymas, kurį ji ketino taikyti, prieštarauja Pamatiniams dėsniams, o kitokio tiesiog nėra. Koks (nepažeidžiant konstitucinių nuostatų) turėtų būti jos sprendimas – nenagrinti, netaikyti, nespręsti, atsisakyti apginti interesanto teisėtą interesą motyvuojant tuo, kad nėra įstatymo? Sunku būtų įsivaizduoti didesnę Konstitucijos kaip vertybės *per se* nuvertinimą, atkuriamos nepriklausomos valstybės ir jos laikinosios vyriausybės diskreditavimą, demokratijos, teisingumo, teisėtų lūkesčių idėjų ir principų griovimą piliečių sąmonėje. Įvertinus ne tiek Pamatinių dėsnų raidę, kiek dvasią, darytina išvada, kad Pamatinius dėsnius atitinkantis sprendimas būtų nagrinėti, taikyti, spręsti, ginti ir t.t., kad ir be nuorodos į konkretų jų nuostatą įgyvendinantį įstatymą, kurį dar teks priimti.

2. Valdžios galių ribojimo ir teisingumo principai

Teisės viešpatavimo kontekste labai svarbus yra valdžios galių ribojimas, kurio žinomiausia išraiška, be abejonės, yra „valdžių padalijimas – kertinis konstitucionalizmo akmuo“¹¹. Pamatiniuose dėsnuose jis yra įtvirtintas, nors pats terminas „valdžių padalijimas“ nėra vartojamas (tiesa, yra terminas „vykdomoji valdžia“, kurį ir mūsų dienomis yra įprasta vartoti vienos iš tų valdžių „trados“ atžvilgiu). Jei „Valstybės Taryba svarsto ir sprendžia laikinuosius įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis“, tai jos „Prezidiumui priklauso vykdomoji valdžia, kurią jis vykdo per Ministerių Kabinėtą, atsakomą prieš Valstybės Tarybą“ (1918 m.

Pamatinių dėsnų 5 ir 10 str.). Panašiai skamba 1919 m. Pamatinių dėsnų 8 ir 15 straipsniai (svarbiausias skirtumas – Valstybės prezidentas vietoje kolegialaus Valstybės tarybos prezidiumo).

Jei rinktis iš teisės teorijoje žinomų „griežto“ ir „švelnaus“ valdžių padalijimo modelių, tai 1918–1920 m. Lietuva priskirtina „švelniam“ modeliui, nes, pavyzdžiui, „Įėję į Ministerių Kabinėtą Valstybės Tarybos nariai nenustoję buvę Valstybės Tarybos nariais“ (1918 m. Pamatinių dėsnų 20 str. ir 1919 m. Pamatinių dėsnų 24 str.).

Tiesa, mūsų dienomis Vakarų teisės tradicijos šalių doktrinoje, teisiame reguliavime ir praktikoje dėmesys koncentruojamas jau ne į parlamento ir vyriausybės kompetencijų atribojimą, jų bendradarbiavimą, „stabdžių ir atsvarų“ sistemą (visa tai jau tapo „vadovėline tiesa“, arba dar geriau – šio klausimo klasika), bet į teismų nepriklausomumo nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios užtikrinimą (šis nepriklausomumas rūšiuojamas ir nagrinėjamas keliais aspektais apimant institucinį, procesinį ir profesinį teisėjo ir teismų nepriklausomumą).

Pažvelgę iš šių modernių pozicijų į 1918–1920 m. Lietuvos konstitucinę teisę, drįstume teigti, kad mūsų šalyje buvo užtikrintas tuo metu maksimaliai įmanomas teismų nepriklausomumas nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų.

S. Jegelevičius taikliai pastebėjo, kad Lietuva buvo vienintelė iš naujųjų – atsikūrusių ar susikūrusių – Vidurio ir Rytų Europos valstybių, gavusi net tris laikinąsias konstitucijas per ketverius metus¹². Toks konstitucinio reguliavimo nestabilumas *per se* nebuvo palanki aplinka norint užtikrinti teismų nepriklausomumą. Bet dar didesnę reikšmę turėjo ta aplinkybė, kad pati Taryba ir jos steigiamą Vyriausybę buvo *Laikinoji valdžia* – „Iki Steigiamasis (Kuriamasis) Seimas bus nusprendęs <...>“ (iš 1918 m. Pamatinių dėsnų), kurios aktai taip pat buvo laikinieji. Pamatiniuose dėsnuose įtvirtintas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios laikinumas yra principinis doktriniškai pagrįstas dalykas (šį klausimą išsamiau nagrinėjome anksčiau¹³). Kol veikė Steigiamasis seimas, vykdomoji valdžia taip pat buvo laikinoji. Nors pats Steigiamasis seimas įgyvendindavo amžiną (neterminuotą) tautos steigiamąją galią, jis buvo laikinasis tautos valios reiškėjas, ir tokia pat laikinoji buvo visa teisinė tvarka, įtvirtinta 1920 m. Laikinojoje konstitucijoje.

Tačiau ar galima teismus vadinti laikinaisiais, ar gali būti laikinasis teisingumo vykdymas, laikinieji nuosprendžiai ir sprendimai, apskritai kiek derinasi sąvokos „laikinumas“ ir „teisingumas“? Mūsų manymu, visai

neatsitiktinai abiejuose Pamatiniuose dėsniuose ir 1920 m. Laikinojoje konstitucijoje teisminė valdžia nebuvo įtvirtinta *expressis verbis*. Eliminavus teismus ir jų vykdomą funkciją iš konstitucijų teksto pavyko išvengti teisminės valdžios minėjimo ją objektyviai menkinančiame valdžios laikinumo kontekste, o skubiai parengtas ir 1918 m. lapkričio 28 d. Tarybos priimtas teismams skirtas įstatymas¹⁴, galiojęs net iki 1933 m. rugsėjo 15 d., užtikrino reikiamą teisinio reglamentavimo stabilumą. Kad ne tik Taryba, bet ir Steigiamasis seimas nelaikė teismų ir teisingumo laikiniais dalykais, patvirtino ir Lietuvai lemtingas jo pirmasis (1920 m. gegužės 15 d.) posėdis, kuriame atsistatydino tik įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijos, tuo tarpu nė vienas teismas, nė vienas teisėjas *neatsistatydino*, ir Steigiamasis seimas to *nepareikalavo*, nors iš prigimties turėjo visą nedalomą valdžią, *inter alia* teisminę (apie tai esame rašę¹⁵).

Kalbant apie valdžių padalijimą, pažymėtina, kad šiuolaikinėje Europos konstitucionalizmo doktrinoje šį principą papildoma valstybinio audito institucijos, centrinio banko ir ombudsmeno institucijos nepriklausomumas nuo tradicinės valdžių „triados“, taip pat valdžios pasidalijimas tarp vietinių ir centrinių, nacionalinių ir europinių ar (ir) tarptautinių institucijų. Vertinant Pamatinius dėsnius per šią prizmę, darytina išvada, kad jos atitinka ir šias modernias pažiūras bei konstitucionalizmo raidos tendencijas. 1919 m. Pamatiniuose dėsniuose įtvirtinta Valstybės kontrolė, kuri „<...> sudaro atskirą Valstybės valdymo dalį ir nepriklauso nuo Ministerių Kabineto“ (38 str.). Ši institucija „<...> žiūri, kad būtų teisėtai ir teisingai dirbamas sprendžiamasis ir vykdomasis darbas pajamų, išlaidų ir valstybės finansų ir kitokių valstybės turto saugojimo srityje“ (34 str.), jai „<...> atsiskaito visos Valstybės ir savivaldybės įstaigos, tos labdarybės įstaigos, kurios gauna pašalpos ir Valstybės, ir tos bendrovės, kurios naudojasi Valstybės kreditu ir garantijomis“ (35 str.). „Valstybės Kontrolierių parenka ir skiria Valstybės Prezidentas“ (39 str.), jis „<...> atsako už savo darbus prieš Valstybės Tarybą ir atsistatydina, Valstybės Tarybai išreiškus juo nepasitikėjimą“ (42 str.). Valstybės kontrolės svarbą pabrėžia ta aplinkybė, kad apskritai gana lakoniškuose 1919 m. Pamatiniuose dėsniuose jai skirti 9 straipsniai iš 42, sugrupuoti į atskirą Aštuntąjį skyrių.

Taip pat pažymėtina, kad cituotame 1919 m. Pamatinių dėsnių 35 straipsnyje pirmą kartą konstituciniame lygmenyje įtvirtintas *savivaldybių nepriklausomumas*, juk nuostata „Valstybės ir savivaldybės įstaigos“ reiškia, kad savivaldybių institucijos nėra valstybės aparato dalis. Be to, 35 straipsnyje atsispindėjo dabartiniam konstitucionalizmui

būdingas *subsidiarumas* – tauta ir valstybė pačios save apriboja kitų subjektų ir kitų vertybių autonominės egzistencijos vardan. Kitaip tariant, suvereną pripažįsta ir tai, kas kyla ne iš jo valios. Tauta steigia valstybę, bet tai nereiškia, kad yra tik valstybė. Egzistuoja savivaldybės, tautinės bendrijos, aukštosios mokyklos, religinės bendruomenės, ir šios *mini*-tautos ar mažumos pačiu savo egzistavimo faktu riboja valstybinės valdžios galias. 1919 m. Pamatinių dėsnių 35 straipsnyje išvardytos „savivaldybės įstaigos“, „labdarybės įstaigos“ ir „bendrovės“ kaip tik reiškia konstitucinių subsidiarumą ir valdžios galių ribojimą, pabrėžia antimajoritarinį (ar minoritarinį) konstitucionalizmo aspektą. Pamatinių dėsnių garantuojamos žmogaus teisės, kurias jis turi iš prigimties, taip pat saisto valstybę.

Išvados

1. 1918 m. ir 1919 m. Pamatiniuose dėsniuose įtvirtintas teisės viešpatavimas atitinka ne tik tuo metu vyravusią siaurąją arba formaliąją procedūrinę, bet ir dabartinę Lietuvos konstitucinę teisinės valstybės sampratą.
2. 1918 m. ir 1919 m. Pamatiniuose dėsniuose eksplicitiškai arba implicitiškai įtvirtinti modernieji konstitucijos viršenybės, valdžios galių ribojimo ir teisingumo principai.

Маховенко С. Г. (Вільнюс). Верховенство права в Основних положеннях Тимчасової Конституції Литовської Держави 1918 і 1919 рр.

Розглядаються положення тимчасових конституцій Литви 1918 і 1919 рр., що закріплювали принцип верховенства права. Питання оцінюються з позицій сучасного конституціоналізму і розкривається через категорії верховенства конституції, обмеження повноважень влади та відправлення правосуддя.

Ключові слова: історія права, конституція, верховенство права, розподіл влади, суд, правосуддя.

Machovenko J. (Vilnius). The rule of law in the Fundamental Laws of the Temporary Constitution of the State of Lithuania of 1918 and 1919

The article deals with identifying provisions of Lithuanian temporary constitutions of 1918 and 1919 which entrench the principle of the rule of law. The question is assessed from the standpoint of modern constitutionalism and is analyzed using the concepts of the supremacy of the constitution, the limitation of the powers of authority and the enforcement of justice.

Key words: history of law, constitution, rule of law, separation of powers, court, justice.

Machovenko J. (Vilnius). Teisės viešpatavimas 1918 m. ir 1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose

Straipsnyje nagrinėjamos 1918 m. ir 1919 m. Lietuvos laikinųjų konstitucijų nuostatos, įtvirtinančios teisinės valstybės principą. Klausimas vertinamas per šiuolaikinio konstitucionalizmo prizmę ir nagrinėjamas naudojant konstitucijos viršenybės, valdžios galių ribojimo ir teisingumo vykdymo sąvokas.

Raktiniai žodžiai: teisės istorija, konstitucija, teisinė valstybė, valdžių padalijimas, teismas, teisingumas.

1. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. (Valstybės tarybos priimta 1918 m. lapkričio mėn. 2 d.) // Lietuvos aidas, 1918–11–13. No 130 (178); Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Lietuvos valstybės tarybos priimti 1919 m. balandžio mėn. 4 d. // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 4–6.
2. Griškevič L., et al. Lietuvos konstitucionalizmo istorija (istorinė Lietuvos konstitucija). 1387 m. – 1566 m. – 1791 m. – 1918 m. – 1990 m.: monografija. Vilnius, 2016.
3. 1918 m. vasario mėn. 16 d. aktas // Lietuvos valstybės teisės aktai... P. 1.
4. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija // Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920–06–12. Nr. 37–407.
5. Maksimaitis M. Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais. Vilnius, 2001. P. 33.
6. Maksimaitis M. Kai kurios pirmųjų Lietuvos konstitucijų istoriografijos problemos // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30 (22). P. 187.
7. Griškevič L., et al. Lietuvos konstitucionalizmo istorija... P. 21.
8. Machovenko J. 1918 m. lapkričio 2 d. ir 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos konstituciniai aktai – dvi atskiros konstitucijos ar dvi to paties konstitucinio akto redakcijos? Teisė. 2017. Nr. 104. P. 37–51.
9. Andriulis V., et al. Lietuvos teisės istorija. Vilnius, 2002. P. 314.
10. Ten pat.
11. Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007. P. 135.
12. Jegelevičius S. Lietuvos laikinųjų konstitucijų ištakų klausimu (1917–1919 m.) // Mūsų konstitucionalizmo raida: straipsnių rinkinys. Vilnius, 2003. P. 36–48.
13. Machovenko J., Valančienė D. Democracy in Lithuanian Temporary Constitutions of 1918 and 1919 // Західні і східні традиції та вплиvi в історії права, державi і юридичної думки: матеріали XXXVIII Міжнародної історико-правової конференції, 1–3 червня 2018 р., м. Вінниця. Київ–Херсон: Олді-плюс, 2018. P. 143–156.
14. Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 2–3.
15. Маховенко Е. Конституционные основы литовского частного права 1918–1920 гг. // Проблемы гражданского права и процесса: Сб. науч. статей / Гродненский государственный университет им. Янки Купалы. Гродно, 2017. С. 199–211.

А. В. Кольбенко (Львів)

**ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ЗУНР**

Після створення 18 жовтня 1918 р. Української Національної Ради (УН Ради) та 9 листопада 1918 р. Державного Секретаріату важливим завданням у ЗУНР стало формування місцевих органів влади, які б ефективно взаємодіяли з центральними органами і забезпечували б належне управління на місцях. З цією метою вже 16 листопада на засіданні УН Ради було прийнято закон «Про тимчасову адміністрацію»¹. Згідно з цим законом усі зобов'язуючі закони та розпорядження, які діяли на Західній Україні за часів Австро-Угорщини, залишалися в силі до їх майбутньої заміни. Колишні державні службовці австро-угорської держави також мали право виконувати свої обов'язки за умови, що вони складуть письмову присягу на вірність Західноукраїнській Народній Республіці. Усі адміністративні органи ЗУНР були підпорядковані Державному Секретаріату у Львові як найвищій державній інстанції.

Основним повітовим органом політичної адміністрації за законом вважався повітовий комісар, котрого призначав та звільняв Державний секретар внутрішніх справ. Українські повітові комісари, які були обрані представниками громад до утворення Державного Секретаріату, тобто до 9 листопада 1918 р., підлягали затвердженню Державним секретаріатом внутрішніх справ. Влада повітового комісара поширювалася на відповідний повіт. Він був наділений наступними повноваженнями: приймав присягу відповідного зразка від місцевих державних чиновників; видавав розпорядження в тих випадках, коли окремі чиновники з певних причин відмовлялися виконувати свої повноваження, а публічний інтерес вимагав, щоб не було перерви або застою у взаємовідносинах з іншими органами, і ці розпорядження підлягали негайному затвердженню Державним Секретаріатом; затверджував рішення адміністративних повітових органів влади, якщо вони мали загальний публічний характер; давав дозвіл на затвердження посадових окладів службовців у повіті; дозволяв цивільному населенню носити зброю, здійснював нагляд за діловодством органів влади у повіті та надавав Державному Секретаріату звіти про свою діяльність.

Важливим засобом забезпечення діяльності повітових комісарів було підпорядкування їм військових комендантів і повітових комендантів жандармерії у справах, які мали публічний характер. За цим же законом повітові комісари, до проведення громадських виборів сільських і міських комісарів, на прохання громадських рад могли їх призначити самостійно, а попередніх усувати з посади. Суди, пошта, телеграф, залізниці не були віднесені до компетенції державних повітових комісарів, однак у випадку порушення ними законів ЗУНР, або здійснення діяльності, яка завдавала шкоду, комісари мала негайно повідомляти про це Державний Секретаріат, а в термінових випадках навіть видавати щодо них відповідні розпорядження.

У цей же період часу УН Радою був прийнятий Статут повітових органів², яким виконавчими органами УН Ради були визначені повітові, міські та сільські комісари УН Ради та їх заступники. Дорадчими органами були визначені повітові комітети УН Ради. Повітових комісарів мали право обирати повітові збори представників усіх громад в повіті, а затверджувала делегація УН Ради.

Представників окремих громад обирали мешканці громад, незалежно від статі з 20-ти річного віку загальними і рівними виборами. Якщо громада налічувала більше 3000 осіб, то мала право обирати на кожних більше 2000 осіб на одного представника більше. Вибори проводили українські політичні організації, а де їх не було, то таким правом наділялися освітні або січові (військові) організації. Сільських та міських комісарів обирали громадські збори, як було вказано вище, а їхні рішення підлягали затвердженню повітовими комісарами.

Головними завданнями повітових комісарів були: з допомогою січових (військових) організацій створювати оборонну силу, переважно з молоді, під керівництвом військових і дбати про їх військову підготовку; дбати, щоб українське населення у містах не голодувало. З цією метою вони слідували, щоб харчові продукти не вивозилися без дозволу УН Ради і щоб вони не діставалися ворожим елементам; турбуватися про те, щоб якнайбільше фінансових фондів поступали на потреби УН Ради. На підставі окремої інструкції вони вели книги щодо збирання податків, а також збирали добровільні пожертви.

У Статуті також зверталася увага на необхідності налагодження співпраці між сусідніми повітовими комісарами та місцевими комісарами. Загострювалась увага на обов'язку комісарів навчати

українців прихильно ставитись до євреїв та німців та не допускати погромів, які можуть бути використані ворогами. Однак, будь-які насильницькі спроби ворогів повинні припинятися негайно. У статуті також згадувалося на необхідність справедливо вирішувати комісарами земельні питання та проводити діяльність з метою створення справжньої народної армії.

Що стосується місцевих комісарів, то на підставі статуту вони мали організувати на місцях усе місцеве населення до оборони української державності, оберігати громадський спокій у селах та містах, для цього вони мали право організувати народну міліцію не тільки для охорони правопорядку, але й для охорони мостів, залізничних станцій тощо.

Комісарами населення обирало, як правило, авторитетних людей, патріотів рідного краю, що мали професійний досвід та бажання працювати. Насамперед це стосувалося повітових комісарів. Їх обирали з числа колишніх державних службовців, суддів, адвокатів, громадських діячів, вчителів, інженерів, священників, а також простих людей, яких добре знало і поважало населення³.

Так, у Станіславському повіті повітовим комісаром став відомий адвокат, посол Лев Бачинський; у Самбірському повіті – відомий письменник, адвокат і громадський діяч Андрій Чайковський; у Дрогобицькому – популярний громадський діяч, один із засновників Української соціал-демократичної партії, колишній посол до віденського парламенту Семен Вітик; у Стрийському – відомий український композитор і диригент Остап Нижанківський; у Тернопільському – суддя І. Сальвицький; у Теревовлі – урядник староства П. Заплітний; у Стоянові – селянин І. Заремба; у Щирці – директор школи В. Малицький; у Камінці-Струмиловій – суддя Р. Петрушевич; у Яворові – вчитель М. Білик; у Радехові – інженер О. Рошкович; у Рогатині – д-р Дорош; у Коломиї – д-р О. Стрийський⁴.

В господарських справах повітові комісари повинні були співпрацювати з повітовими харчовими урядами і наглядати за виконанням розпоряджень українського харчового уряду.

Для охорони громадського порядку в деяких повітах тимчасово ще зберігалася колишня жандармерія, але з неї були усунуті всі антинародні та скомпроментовані службовці. Інші, якщо присягнули на вірність українському народові та державі, могли й надалі виконувати свої правоохоронні функції. Але так було не всюди. У деяких

повітах жандармерію розпустили повністю, а замість неї створили народну міліцію. У ще інших – збережено жандармерію, але, крім неї, створено ще й народну міліцію⁵.

Таким прикладом могла служити влада у Радехівському районі сучасної Львівської області, де діяли народна міліція в кількості 860 осіб і жандармерія у кількості 25 осіб⁶.

У всіх повітах слід було шляхом виборів утворити повітові національні ради, а в селах та містах – сільські та міські ради. До них належало провести вибори на основі загального й рівного виборчого права, щоб населення могло вільно обрати своїх гідних довіри представників, і щоб «усунути привілеї польської шляхти, які вона посідала на громадах за Австрії»⁷.

Отже, владі ЗУНР вдалося за доволі короткий період створити ефективну систему місцевих органів влади, серед яких центральне місце займали повітові комісари, яких призначав та звільняв Державний секретар внутрішніх справ. Крім них, існували як дорадчі органи повітові комітети, та повітові національні ради. У селах та містах управління здійснювали місцеві комісари, які обиралися місцевими громадами, з найбільш авторитетних людей. Деякі представники колишньої австро-угорської адміністрації були залишені на роботі в жандармерії та інших місцевих органах.

Кольбенко А. В. (Львів). Організація та діяльність органів місцевої влади в ЗУНР

Досліджуються проблеми особливостей формування органів місцевої влади в ЗУНР та їх діяльності щодо розв'язання різноманітних питань місцевого значення. Розглянуто порядок їх створення та компетенцію.

Ключові слова: ЗУНР, органи місцевої влади, структура, компетенція.

Кольбенко А. В. (Львов). Организация и деятельность местной власти в ЗУНР

Рассмотрены особенности формирования органов местной власти в ЗУНР, а также их деятельность касательно разрешения разнообразных вопросов местного значения. Раскрыты порядок их формирования и компетенция.

Ключевые слова: ЗУНР, органы местной власти, структура, компетенция.

Kolbenko A. V. (Lviv). Organization and activities of local authorities in ZUNR

The problems of peculiarities of formation of local authorities in ZUNR and their activities in solving various issues of local importance are investigated. The procedure of their creation and competence are considered.

Key words: ZUNR, local authorities, structure, competence.

1. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом Зах. Укр. Нар. Республіки. Станіславів, 1918. С. 5–7.
2. Центральний державний історичний архів України, м. Львів. Ф. 581. Оп. 1. Спр. 93. Арк. 12.
3. Тищик Б. Й. Вівчаренко О. А. Західноукраїнська Народна Республіка. 1918–1923 рр. (До 75-ти річчя утворення і діяльності). Коломия, 1993. С. 27.
4. Західно-Українська народна республіка. 1918–1923. Історія. Івано-Франківськ, 2001. С. 172.
5. Тищик Б. Й. Вівчаренко О. А. Знач. праця. С. 28.
6. Західно-Українська народна республіка... С. 172–173.
7. Там само. С. 176.

БЕЛЗ – УНІКАЛЬНЕ СТАРОДАВНЕ САМОВРЯДНЕ СЕРЕДНЬОВІЧНЕ МІСТО КИЇВСЬКОЇ РУСИ, ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ТА ВСІЄЇ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Історія кожного міста є по своєму унікальною, цікавою та багатою. Як видається, держава мала б більше уваги приділяти Белзу, чи не найменшому (близько 2,5 тис. населення), але й найдавнішому місту Львівської області, Західної України та Східної Європи з багатою історією формування, розвитку та занепаду його як столиці Белзького князівства (воєводства), культурного, релігійного та просвітницького центру. У праці Яцій В. О.¹ зазначається, що: «... територія, на якій нині розташоване місто Белз (нагадаємо, що воно знаходиться на р. Солокія (бас. р. Вісла) у Сокальському районі Львівської обл.), була заселена у давнину, ... на його околицях археологами розкопано первісні житла, знайдено уламки глиняного посуду й крем'яні знаряддя праці доби енеоліту (III тисячоліття до н. е.)». Незаперечні факти: походження з міста Белза найвідомішої релігійної святині Польщі – ікони Ченстоховської Богородиці, народження й проживання у Белзі Петра Ратенського (першого московського митрополита та першого московського святого, який вважається покровителем Москви), формування у місті Белз нової течії юдаїзму – хасидизму, наявності могил чудотворних белзьських рабинів, які є об'єктом паломництва і поклоніння євреїв з багатьох країн світу, – дають підставу для популяризації історії міста. Белзьке Князівство найдовше з усіх західноукраїнських князівств зберегло свою державність та адміністративну цілість після падіння Галицько-Волинського Королівства, а саме, від 1349 р. до 1462 р.

Крім основної інформації, наведеної у 26 томному виданні Інституту історії Академії наук УРСР «Історія міст і сіл Української РСР 1968–1973», джерельною базою відповідних досліджень є праці: Коструба Теофіль «Белз і Белзька земля. Від найдавніших часів до 1772 року» (Нью-Йорк – Торонто, 1989), Чайковський Лев «Княжий Белз» (Львів, 1936), Пастернак Ярослав «Археологія України» (Торонто, 1961), Войтович Леонтій «Белзькі князі» (Київ, 1991);

Володимир Петегирич «Звіт про роботу Белзького загону Львівської обласної археологічної експедиції Інституту суспільних наук АН УРСР у 1978 році» тощо.

В «Історії міст і сіл Української РСР» зазначається, що «Белз – місто, розташоване над річкою Солокією, лівобережною притокою Західного Бугу, за два кілометри від державного кордону Радянського Союзу з Польською Народною Республікою... Белз – одно з найдавніших поселень Львівщини... Одні дослідники пояснюють виникнення назви міста від староруського слова «Бішизь», що означає «біле місце» – галявину серед темних лісів. Інші – від архаїчного слова «бевз», що означає на місцевому діалекті неприступне болотне місце... На околицях Белза виявлено два поселення доби енеоліту (III тисячоліття до н. е.)... На території Белза та його околиць знайдено древньоримські, грецькі, візантійські та арабські срібні і бронзові монети, це вказує на значення Белза як торговельного і адміністративного центру... На перехресті важливих торговельних шляхів і виникло городище, що згодом виросло в укріплене місто – Белз. У VIII–X століттях Белз, напевно, був осередком територіального об'єднання східнослов'янського племені – **бужан**, яке із зміцненням древньоруської держави в X столітті стало визнавати верховну владу Київської Русі... Знайдені тут залишки глиняних валів і дерев'яних оборонних споруд, бойова сокира, ножі, залізні шпори, олов'яна висла печать, кам'яні пряслиці, керамічний посуд з клеймами, скляні намистини, золоті персні та інші вироби, а також поховання в урочищі «Клименщина» тісно пов'язані з матеріальною культурою давньоруського періоду... На історичній арені Белз з'явився на початку XI століття вже як значне місто західної окраїни Київської Русі. Розташоване на кордоні з п'ятівською Польщею, місто часто було причиною незгод між руськими і польськими князями. Один з таких епізодів пов'язаний з походом Болеслава Хороброго на Київську Русь. В «Повести временных лет» досить докладно оповідається, як після смерті Володимира Великого цей польський король, скориставшись тимчасовим послабленням Київської Русі внаслідок розбрату в княжій родині, зайняв у 1018 році Київ, де посадив на княжий престол свого зятя Святополка. Повертаючись з походу, Болеслав, як вказано в літописі, «и города Червѣския зая собѣ», тобто загарбав прикордонну руську волость, до складу якої входив також і Белз. Але ненадовго. В 1030 році Ярослав Мудрий знову приєднав Белз до

Київської держави. Під цією датою в літописі зазначено: «Ярослав взя Белзь». Цей короткий літописний запис є не тільки першою письмовою згадкою про Белз, а й першою топографічною згадкою про поселення на території Львівщини».

Цікаві матеріали з історії міста містять наукові збірники «Белз і Белзька земля», опубліковані Державним історико-культурним заповідником в місті Белзі за матеріалами однойменних наукових конференцій². Так, у статті Дмитра Павліва (Інститут українознавства ім. Івана Крип'якевича НАН України) «Тяглівський могильник. До праісторії Белза та його околиць»³ докладно проаналізовані місце виявленого могильника, «поселення ульвівського типу», «поселення поморської культури», «багатошарове поселення» та «курган», зображені план і переріз поховань, «спорядження поховань» та зроблено висновок, що «Ймовірно, що така будова могильника може відображати духовний і соціальний рівень розвитку творців пам'ятки (виокремлення категорій соціального стану, статі, віку, накладені на вже усталені і досить складні релігійні уявлення)... Тяглівський могильник одним самостійним обрядовим комплексом з функціями не лише могильника – місця захоронення, але й святилища, пов'язаного з культом предків... Результати радіо вуглецевого датування решток ... поховань показали ... дату – VIII – перша половина VII століття до н. е.».

У статті Ярослава Погоральського (ЛНУ імені Івана Франка) «Формування території та кордони Белзького князівства»⁴ вказується, що «Найбільше згадок про Белз та Белзьке князівство на сторінках літопису припадає на першу третину XII ст. – період правління князя Олександра Всеволодовича... у своїй політиці, спрямованій на опанування володимирського столу опирався на потенціал свого Белзько-Червенського уділу... Белзька земля належить до однієї з найменш вивчених територій Галицько-Волинської держави... Недостатньо розробленою, значною мірою дискусійною, залишається проблема формування ядра пізньосередньовічного Белзьського князівства (воєводства) та меж Белзьської землі в XI–XIV ст.... З середини X ст. спостерігається все чіткіший поділ «окняжених» територій на волості... Князь Святослав першим почав замінити намісників волостей на представників правлячої династії Рюриковичів... Політичне формування Белзьської землі відбулося ... у другій половині XII ст... коли... засновано Белзьке князівство». Отже, історія становлення Белзького князівства пов'язана з

боротьбою волинських князів Ізяслава Мстиславовича та його сина Мстислава за керівництво Києвом та поширення своєї влади на всю Київську Русь. Після смерті Мстислава у 1170 р., його брат Ярослав допустив поділ Волині на Володимирське (очолив старший син Мстислава – Роман) та Луцьке князівства. Всеволод Мстиславович з 1170 року на сторінках літопису згадується як удільний Белзьський князь, а у 1188 р., коли Роман (як його сюзерен) «віддав город Володимир» Всеволод став князем Володимирської землі. У 1195 р. Всеволод Мстиславович помер. Його наступники, зокрема старший син Олександр, протягом XII–XIII століть розширили територію колишнього Белзького удільного князівства за рахунок приєднання Червенської землі, Бужської та частини Перемишльської волостей.

У праці Івана Крип'якевича «Історія українського війська» про події цього часу й території читаємо таке: «Після об'єднання Галичини із Волинню війни за кордони держав продовжились... Боротьба почалася за Романа Мстиславича. 1205 р. він перейшов Вислу, захопив два польські городи... Смерть могутнього князя, якого звали самодержцем Руси, відкрила полякам шлях на Галичину й Волинь... Польський князь Лешко Білий... склав із угорським королем у Спіші 1215 р. плян поділу Галичини – застерігши собі погрянничні землі... заняв Перемишль, Берестя, Угровськ, Верещин, Столпе, Комов і «всю Україну», тобто ціле погрянниччя... В 1219 р. Данило одним походом добув Берестя й Забужжя..... Данило наслав на Польщу своїх союзників литовців й остаточно Лешко прийняв мир... Боротьбу за Забужжя відновив мазовецький князь Конрад, Лешків брат. У 1235 р. він пішов походом і почав облягати Червен; але сини Василькові вийшли йому назустріч, звели бій і позабирали в полон визначних польських бояр»⁵.

У статті Ярослава Книша (Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України) «Основні періоди історії Белза»⁶ автор пише: «У X ст. навколо міста Червена склалося протодержавне (можливо ранньодержавне) об'єднання Червенські міста, до складу яких входив також Белз. Після походу Володимира Святославовича в 981 році, ці землі ввійшли до складу Київської Русі. У 1018–1030 роках Червенські землі були під владою Польщі... Зимою 1240–1241 року Белз зруйнували монголо-татари... Після монголо-татарської навали Романовичі проводили політику, спрямовану на максимальне послаблення значення старих княжих

столиць, у яких проживало непевне або навіть вороже їм боярство. Белз разом з Галичем та Перемишлем потрапив у цей чорний список... За планом Романовичів якнайбільше функцій старих княжих столиць повинен був перебрати... Львів». Так, до смерті останнього галицько-волинського-князя Юрія-Болеслава Тройденовича, Галицько-Волинський літопис згадує, що у 1288 році Лев Данилович володів Галицьким, Перемишльським та Белзьким князівствами, у 1301–1308 рр. Юрій Львович як король держави Романовичів управляв Белзьким князівством. Після смерті Юрія-Болеслава Тройденовича за Белз воювали Польща, Литва та Угорщина. Спочатку у 1340 р. його завоював Любарт, у 1349 р. – Казимир, у 1350 р. – знову литовці, у 1366 р. – знову поляки, від 1370 р. місто перебувало під впливом литовського князя Ягайла Ольгердовича, а 1377 р. місто здобув угорський король Людовик і передав його своєму васалові – князеві Владиславу Опольському, який того ж року надав місту магдебурзьке право. Є припущення що місто могло вже мати магдебурзьке право ще у першій чвертині XIV століття від Романовичів. У 1387 р. Белзькі землі завоювала польська королева Ядвіга, а 1388 р. король Ягайло надав ці землі західно-мазовецькому князеві Земовитову IV, який поширив на них польський адміністративно-правовий устрій. Земельні ділянки були роздані мазовецькій шляхті, а українських бояр позбавлено будь-яких привілеїв та власності.

Починаючи з 1377 р., містом Белз керував війт, міська громада обирала міську раду і бургомистра. З 1462 р. Белзьке князівство перетворюється на воєводство польської Корони і втрачає свою князівську автономію.

У зв'язку з турецько-татарськими набігами в кінці XV ст., а також його спаленням у 1502 р., з метою економічного та політичного відновлення у 1509 р. польський король повторно (чи втретє?) надав місту магдебурзьке право. Відомим був і привілей 1550 р. Магдебурзький привілей 1377 р. надав місту право складування солі, інші привілеї могли надавати право торгівлі, зокрема, за привілеєм 1550 р. міщани мали право безмитної торгівлі по всій території держави. Дуже часто міщани боролись за свої права, не погоджуючись з політично-економічними вимогами адміністрації міста.

Докладно зміст магдебурзького права, яке діяло на території України, проаналізований у монографії Миколи Кобилецького «Магдебурзьке право в Україні». Описуючи поширення магдебурзького права

у центрально-східній Європі, автор, посилаючись на працю Kaindil R. «Beitage zur Geschichte des deutschen Rechtes in Galicien», згадує про надання у 1377 та 1508 роках магдебурзького права місту Белз. Крім того, у розділі «Суд і судочинство в українських містах за магдебурзьким правом», пишучи про створення 1578 р. коронного трибуналу, який став вищим апеляційним (асесорським) судом при розгляді міських справ, М. Кобилецький вказує на участь українських міст у діяльності цього суду (Перемишль, Самбір, Щирець брали участь у засіданнях понад 30 разів, Городок і Буськ – 14, а м. Белз – 13)⁷.

Завершуючи огляд давньої та середньовічної історії міста Белз, важливим моментом для юристів, які хочуть підтвердити формальність міського самоврядування того чи іншого міста, є дослідження історії появи символів міста. Історію та зображення символів міста Белз описано у статті Андрія Гречила (Львівське відділення Інституту української археографії та джерелознавства імені М. В. Грушевського НАН України) «Символи міста Белза»⁸. На думку А. Гречила, «Виникнення Белзького міського герба тісно пов'язане зі становленням у місті самоврядування за магдебурзьким правом. Правдоподібно, така громада у Белзі могла існувати ще в XIV ст. ... Найдавніші міські печатки з гербом відомі з документів XVI ст. На них постійно фігурує сюжет із зображенням завершеної чотирма бланками оборонної вежі, з якої воїн стріляє з гармати». Автор досліджує документи з відбитками міських печаток на документах, які зберігаються в архівах Національного музею у м. Кракові, Головному архіві давніх актів у Варшаві, Центральному історичному архіві м. Львова та Науковій бібліотеці імені В. Стефаника. Зважаючи на те, що герб міста Белз є одним з найдавніших гербів в Україні, яким місто та/або самоврядна міська громада користувалися понад 300 років, 12 березня 1999 року Рішенням № 22 Белзької міської ради затверджено символи міста із врахуванням історичних міських знаків.

Герб Белза: у синьому полі на срібній вежі з відкритими воротами і чотирма бійницями, увінчаній чотирма бланками (зубцями), гармаш у золотій одежі стріляє зі золотої гармати, а прапор Белза: квадратове полотнище поділене на 4 рівні частини; верхня від древка та нижня від вільного краю – червоні зі зображенням білого грифона з жовтим дзьобом та пазурами; два інші – сині з білою вежею, з якої гармаш у жовтій одежі стріляє з жовтої гармати. Герб вписано у декоративний картуш і увінчано міською короною, яка вказує на статус поселення.

Варто також нагадати, що 1590 р. у м. Белз відбувся перший з'їзд православних єпископів (холмсько-белзького, пінсько-турівського, луцько-острозького і галицько-львівського), на якому були затвержені основні положення щодо прийняття церковної унії з визнанням верховенства Папи Римського, а також зі збереженням православного церковного обряду.

Отже, м. Белз має свою особливу середньовічну історію виникнення та розвитку, яка є невід'ємною частиною історії Київської Русі, Галицько-Волинської держави, а також Белзького князівства (воєводства). З середини XIV ст. белзькі землі були захоплені Польщею і стали складовою частиною системи польського адміністративного поділу. Так, у 1434 р. були утворені: Руське з центром у м. Львові та Подільське з центром у м. Кам'янець, а у 1462 р. – Белзьке воєводства. Після укладення Люблинської унії більшість українських етнічних земель (за винятком Закарпаття, Буковини, Чернігово-Сіверщини та Берестейщини) потрапила під безпосередню владу Польської Корони.

Коваль А. Ф. (Львів). Белз – унікальне стародавнє самоврядне середньовічне місто Київської Русі, Галицько-Волинської держави та всієї Східної Європи

Висвітлюється історія появи перших поселень на території міста Белз та його околиць, а також аналізується середньовічна історія формування міста за часів Київської Русі, Галицько-Волинської держави та Белзького князівства (воєводства). Наголошено, що місто Белз та Белзьке князівство свого часу було культурним, релігійним та просвітницьким центром.

Ключові слова: Белз, Белзьке князівство, белзька громада.

Коваль А. Ф. (Львов). Белз – уникальный древний самоуправляющийся средневековый город Киевской Руси, Галицко-Волынского государства и всей Восточной Европы

Освещается история появления первых поселений на территории города Белз и его окрестностей, а также анализируется средневековая история формирования города во времена Киевской Руси, Галицко-Волынского государства и Белзского княжества (воєводства). Отмечено, что город Белз, как и все Белзское княжество, в свое время был культурным, религиозным и просветительским центром.

Ключевые слова: Белз, Белзское княжество, Белзское общество.

Koval A. F. (Lviv). Belz as an unique ancient medieval city of Kievan Rus, the Galician-Volyn state and all of Eastern Europe

The history of the first settlements on the territory of the city of Belz and its surroundings is highlighted, as well as the medieval history of the formation of the city during the times of Kievan Rus, the Galician-Volyn state and the Duchy of Belz (voivodship) is analyzed. It was emphasized that the city of Belz was at one time a cultural, religious and educational center as well as the whole Duchy of Belz.

Key words: Belz, Duchy of Belz, Belz community.

1. Яцій В. О. Про походження ойконіма Белз // Праці Центру пам'яткознавства. 2012. Вип. 21. С. 217–222.
2. Белз і Белзька земля. Науковий збірник. Державний історико-культурний заповідник в місті Белзі, Вип. I, 2004, 152 с.; Вип. II, 2006. 216 с.
3. Павлів Д. Тяглівський могильник. До праісторії Белза та його околиць // Белз і Белзька земля... Вип. I, 2004. С. 41–51.
4. Погоральський Я. Формування території та кордони Белзького князівства // Там само. С. 60–65.
5. Крип'якевич І. Історія українського війська. Книга у двох частинах. Львів, 1936. С. 96–104.
6. Книш Я. Основні періоди історії Белза // Белз і Белзька земля... Вип. I. 2004. С. 66–73.
7. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження. Львів, 2008. С. 137, 272.
8. Гречило А. Символи міста Белза // Белз і Белзька земля... Вип. I. 2004. С. 87–88.

УЧАСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ФОРМУВАННІ ТА ЗМІНІ НОРМ УКРАЇНСЬКОГО ЗВИЧАЄВОГО ПРАВА: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Українське звичаєве право впродовж історії поєднувало в собі з одного боку консерватизм і статичність, а з іншого – динамізм та інноваційність. Становлення та розвиток українського звичаєвого права зумовлювали чимало факторів, а до його творення залучалося широке коло суб'єктів. Серед них важливу роль відіграли територіальні громади, беручи активну участь у формуванні та зміні норм українського звичаєвого права.

В українській народній творчості загальновідомою є приказка «що не село, то звичай»¹. Передусім у ній ідеться про звичаї побуту, тоді як правові звичаї, набуваючи юридичної сили, посідали певне місце в системі правового регулювання суспільних відносин і були більш узгодженими. Водночас формувалися й локальні правові звичаї, тобто такі, що регулювали на місцевому рівні найважливіші суспільні відносини – управлінські, договірні, спадкові, деліктні та ін. Про відповідні норми та інститути звичаєвого права, характерні для певної місцевості (села чи групи сіл), зустрічаємо чимало згадок, як у працях Комісії для виучування звичаєвого права України, так і в багатьох інших дослідженнях.

Американський вчений Б. Бенсон вважає звичаєвим правом систему правил, які регулюють зобов'язальні та управлінські процеси, що спонтанно еволюціонують знизу вгору від рівня певної спільноти (сім'ї, громади тощо) до вищих рівнів (місцевостей, держав або їх об'єднань), визначаючи поведінку учасників різноманітних сфер суспільних відносин². З цього випливає, що територіальна громада може вважатися не тільки творцем місцевих (локальних) правових звичаїв, а й співтворцем звичаєво-правових норм на регіональному чи національному рівні. Інакше кажучи, вона створює своєрідний звичаєво-правотворчий імпульс, який за умови визнання, підтримки та відтворення конкретної моделі поведінки ширшими спільнотами може набути навіть загальнодержавного статусу.

Історичні корені цього феномену доцільно шукати у переддержавній добі, коли становлення територіальних громад ще не відбулося, а їх прототипами були родові спільноти. Ці спільноти та їхні об'єднання, з яких склалися східнослов'янські племена у додержавний період, мали стійкі внутрішні зв'язки, проте слабо взаємодіяли одна з одною. Тому значна частина додержавних правових звичаїв діяли тільки в межах конкретної родової спільноти. Правові звичаї, які регулювали відносини між родами, формувалися повільно та зі значними труднощами. Конкретний індивід реалізовував свою правосуб'єктність у відповідній родовій спільноті, а поза нею його права могли не визнавати³.

Водночас правила поведінки членів роду формувалися і як реакція на зовнішні фактори: сусідство з іншими родами, географічні та кліматичні умови тощо. Е. Абайдельдинов висловив переконання, що тільки злиття родів у племена, а згодом – у міжплемінні об'єднання, забезпечило створення умов для формування так зв. протонаціонального права, яке за своїм змістом було міжродовим⁴. Зміна суспільних умов і потреб спричиняла трансформацію протоправа, яке поступово виходило із родових рамок, регулюючи міжродові та міжплемінні відносини. У такий спосіб будувався нормативний фундамент для перших держав.

У процесі становлення давньоруської державності на українських землях основним осередком розвитку звичаєвого права стала верв. На цьому наголошують чимало науковців. Зокрема Ю. Семенов⁵ та І. Музика⁶ підтримали точку зору, за якою звичаєве право в умовах розпаду первісного суспільства та становлення держави у східних слов'ян зберігалось як право селянських громад (вервів). Більше того, на думку В. Лешкова, звичаєве право було результатом правотворчої діяльності верви⁷. Інакше кажучи, верв не тільки дотримувалася правових звичаїв та застосовувала їх, а й була уповноважена створювати такі норми. Ймовірно, це відбувалося через усталення певної практики правовідносин або через вервні віча та суди, коли їхні рішення повторювалися у багатьох вервах і поширювали на них свою чинність. У цьому аспекті механізм утворення звичаєво-правових норм істотно вдосконалився порівняно з додержавним правом, де основним джерелом їх формування була воля родових старійшин, а не загальна згода громади, виражена в рішенні віча⁸.

Звичаєва правотворчість здійснювалася територіальними громадами на українських землях і після ліквідації вервів. Утворені на місцевому рівні звичаєві норми користувалися відповідним механізмом апробації та захисту, яким були копні суди. Загалом еволюція українського звичаєвого права відбувалася під впливом судової практики копних судів, внаслідок діяльності яких формувалися нові та змінювалися давні правові звичаї. Винесення подібних рішень в аналогічних справах поступово перетворювало їх зміст на загальне правило, який набував чинності у формі правового звичаю. Серед звичаєво-правових норм, що становили систему копного права, вагоме місце посідали норми, утворені саме таким способом⁹.

Як бачимо, територіальні громади здійснювали активну звичаєву правотворчість у позаміському просторі. Разом з тим українські міста також утворювали звичаї правового характеру. Деякі з них ставали частиною загальноукраїнського звичаєвого права, проте здебільшого вони мали локальне значення для конкретного міста. Українські міста будували власні системи правового регулювання, синтезуючи норми місцевого звичаєвого права із положеннями законодавства та рецепцією магдебурзького права. Крім того, міста були середовищем торгівлі і міжнародних контактів, що зумовлювало іноземні правові впливи на їх право. Етнорелігійні громади євреїв, вірмен та інших меншин мали можливість користуватися своїми джерелами права і деякі з них навіть забезпечували їх чинність власними судами.

Виходячи з цих обставин, можна визнати правоту О. Вовка у тому, що звичаєве право українських міст періоду Середньовіччя відзначалося строкатістю та партикулярізмом. Міста синтезували різні правові норми у своїх системах регулювання суспільних відносин, але не створили єдиного чи хоча б частково загального міського звичаєвого права. Звичаєве право українських міст функціонувало як мережа автономних підсистем звичаєвого права локального характеру. Одні правові звичаї існували в Києві, другі – у Львові, а ще інші в інших містах тощо. Так, у Статутній грамоті 1499 р., адресованій київському війту та міщанам Києва, зазначалося, що «ковалі та чоботарі мають давати воєводі сокири і чоботи згідно з давнім звичаєм»¹⁰.

Важливу роль у забезпеченні звичаєвої правотворчості територіальних громад, які перебували в складі Російській імперії, відіграли волосні суди, що були створені на українських землях у 1861 р. в ході

селянської реформи. Загальне положення про селян від 19 лютого 1861 р., що вийшли з кріпосної залежності, містило окремий розділ, присвячений складу волосного суду, його повноваженням і порядку розгляду справ¹¹. Вони доволі широко застосовували цивільно-правові звичаї, хоча процесуальна регламентація їх діяльності базувалася передусім на законодавстві. У журналі Головного комітету для влаштування селянського побуту від 17 липня 1861 р. містився запис про те, що в кримінальних справах волосні суди мали право керуватися місцевими звичаями. Щоправда застосування волосними судами звичаєвих норм при вирішенні кримінальних справ було значно рідшим, ніж у цивільних справах¹². Отже, функціонування волосних судів сприяло збереженню чинності українськими правовими звичаями упродовж 1861–1917 рр.

Австрійська влада також допускала звичаєву правотворчість українських територіальних громад, однак вкрай обмежено. До прикладу, в карній книзі громади Добровляни за період 1867–1873 рр. не було жодного посилання на законодавство. Добровлянський громадський суд не дотримувався меж, встановлених законом для його діяльності та юрисдикції, здійснюючи судочинство «по справедливості за Божими заповідями», тобто відповідно до норм українського звичаєвого права. Цей громадський суд розглядав справи, котрі за законом не підпадали під розгляд державними судами в межах цивільного чи кримінального судочинства або навіть зовсім не передбачали можливості їх судового розгляду (аморальність, чари тощо). У 1873 р. згадану практику припинив дрогобицький староста¹³. В окремих карпатських селах навіть у другій пол. XIX ст. територіальні громади зберігали пам'ять про давні українські правові звичаї. Відомий український дослідник В. Охрімович виявив, що в селах Сенечів і Волосянка у згаданий період існував правовий звичай «ходіння під дерном»¹⁴, який застосовувався місцевими селянами при вирішенні земельних спорів.

У радянський період історії українського права, як відомо, можливості звичаєвого права були істотно звужені. Разом з тим на локальному рівні подекуди відбувалися випадки формування та зміни правових звичаїв територіальними громадами. У цьому контексті привертає увагу ст. 8 Земельного кодексу УСРР 1923 р., яка визнала джерелом земельного права місцеві звичаї. Крім того, згаданий акт постановляв вирішувати земельні спори на підставі кодексу, статуту

та рішень громади, а також місцевих звичаїв, якщо вони не суперечили закону, а спори про розподіл дворів і майна (земель) – згідно з місцевими звичаями¹⁵.

У публічному праві впродовж історії звичаєва правотворчість територіальних громад поступово обмежувалася, проте деякі її можливості збереглися й по сьогодні. Згідно з переконанням В. Воблого, основними нішами утворення правових звичаїв у адміністративному праві є: місцеве управління (насамперед в частині реалізації громадами делегованих повноважень); діяльність господарських організацій публічного права; функціонування органів самоорганізації населення¹⁶.

Результати місцевої звичаєвої правотворчості здавна відігравали важливу роль у правовому регулюванні приватноправових відносин. За ними лишалися сфери регулювання й після проведення масштабних кодифікацій. Так, ст. 590 Цивільного кодексу Франції 1804 р., встановлюючи порядок сервітутного використання громадських лісів, зобов'язувала користувачів вирубувати дерева лише в тих ділянках лісу, які були призначені для цього місцевими звичаями¹⁷. Подібна ситуація спостерігається й у сучасному цивільному праві України та багатьох інших держав континентальної Європи. Наприклад, згідно зі ст. 333 ЦК України особа, яка збирала ягоди, лікарські рослини, зловила рибу чи здобула іншу річ у лісі, водоймі тощо, є їхнім власником, якщо вона діяла відповідно до закону, місцевого звичаю або загального дозволу власника відповідної земельної ділянки¹⁸. До місцевих звичаїв відсилають ст. 287, 298, 908 чинного ЦК Республіки Польща. Так, у сфері речових прав місцеві звичаї можуть визначати обсяг і спосіб здійснення земельного сервітуту (ст. 287)¹⁹.

Отже, територіальна громада займає важливе місце в системі суб'єктів звичаєвої правотворчості, що підтверджує правовий досвід українського народу. Вона виступала основним творцем місцевих правових звичаїв та здійснювала значний вплив на формування, зміну та припинення чинності норм українського звичаєвого права на регіональному та загальнодержавному рівнях. Саме територіальна громада містила в собі та реалізовувала впродовж століть великий потенціал звичаєвої правотворчості, створюючи при цьому відповідні засоби забезпечення чинності її результатів – від суспільного осуду до органів правозастосування.

Бедрій М. М. (Львів). Участь територіальної громади у формуванні та зміні норм українського звичаєвого права: історико-правовий аспект

Аналізується роль територіальної громади у формуванні та зміні норм українського звичаєвого права на різних етапах історії. Досліджено участь територіальних громад у творенні місцевих, регіональних і загальнодержавних правових звичаїв.

Ключові слова: звичаєве право, територіальна громада, місцевий правовий звичай, громадський суд.

Бедрий М. М. (Львов). Участие территориальной общины в формировании и изменении норм украинского обычного права: историко-правовой аспект

Анализируется роль территориальной общины в формировании и изменении норм украинского обычного права на различных этапах истории. Исследовано участие территориальных общин в создании местных, региональных и общегосударственных правовых обычаев.

Ключевые слова: обычное право, территориальная община, местный правовой обычай, общественный суд.

Bedrii M. M. (Lviv). Participation of the local community in formation and changing the norms of Ukrainian customary law: historical and legal aspect

The local community role in formation and changing the norms of Ukrainian customary law at different stages of history is analyzed. The participation of territorial communities in the creation of local, regional and national legal customs is investigated.

Key words: customary law, local community, local legal custom, community court.

1. Кондратюк О. В. Значення спорідненості при звичаєво-правових поділах майна для українського селянина у XIX ст. // Наукові записки Вінницького національного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія історія. Вип. 12. 2007. С. 496.

2. Benson B. L. Customary Law. URL: http://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-1-4614-7883-6_515-1

3. Івановська О. П. Звичаєве право в Україні. Етнотворчий аспект. К., 2014. С. 8.

4. Абайдельдинов Е. М. К вопросу о типологии национального обычного права и международного обычая // Совершенствование законодательства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года: Матер. Междунар. науч.-практ. конф. (19 ноября 2010 г.). Астана, 2010. С. 321.

5. Семенов Ю. И. Обычное право в доклассовом обществе: возникновение, сущность и эволюция // Обычное право народов Сибири (буряты, якуты, эвенки, алтайцы, шорцы). М., 1997. С. 41-42.

6. Правовий звичай як джерело українського права IX–XIX ст. / За ред. І. Б. Усенка. К., 2006. С. 144.

7. Лешков В. М. Русский народ и русское государство. История русского общественного права до XVIII в. // Антологія української юридичної думки / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Т. 2: Історія держави і права України: Руська Правда. К., 2002. С. 72.

8. Беляев И. Д. История русского законодательства. СПб, 1999. С. 27–28.

9. Див. Бедрій М. М. До питання про правотворчу функцію українських копних судів (XIV–XVIII ст.) // Людиноцентристський вимір в історії права, держави і юридичної думки: до 150-річчя початку наукової діяльності М. П. Драгоманова : матеріали XXVIII Міжнародної історико-правової конференції 13–16 травня 2013 р., м. Рівне / ред. колегія : І. Б. Усенко (голова) та ін. К., 2013. С. 232–236.

10. Вовк О. Й. Розвиток українського міського звичаєвого права у Великому князівстві Литовському пізнього Середньовіччя // Наше право. 2013. № 10. С. 13–14.

11. Селіхов Д. Волосні суди в Україні: організація, діяльність та місце в селянському самоврядуванні після аграрних реформ 1861–1866 рр. // Вісник Академії правових наук України. 2007. № 1 (48). С. 119.

12. Назимов В. Риси українського карного права у виразах селянських судів // Праці комісії для виучування звичаєвого права. Вип. 1. К., 1925. С. 92.

13. Франко І. Громада Добровляни (матеріали до монографії) // Іван Франко. Збір. тв. : у 50 т. Т. 44, кн. 1. К., 1984. С. 498–499.

14. Охримович В. Знадоби до пізнання народніх звичайів та поглядів правних // Жите і слово. Львів, 1895. Т. 3. С. 400.

15. Камінський В. Спроба кодифікації звичаєвого права на Україні (Сторінка з історії звичаєвого права на початку XX ст.) // Праці комісії для виучування історії західно-руського та українського права. Вип. 1. К., 1925. С. 37.

16. Воблий В. Теоретичний вступ до програми для збирання звичаїв з адміністративного права. Садібне самоврядування // Праці комісії для виучування звичаєвого права. Вип. 3. К., 1928. С. 26.

17. Sójka-Zielinska K. Kodeks Napoleona. Historia i współczesność. Warszawa, 2008. S. 372.

18. Стрельникова І. Ю., Погорелов С. В. Місце звичаю в сучасному праві України // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2010. Т. 23 (62). № 2. С. 51.

19. Grzybowski S. System prawa cywilnego. T. 1. Część ogólna prawa cywilnego. Cz. I (Rozdziały I–III). Warszawa, 1972. S. 94–95.

ДОКУМЕНТИ СЕЙМИКІВ ЯК ПАМ'ЯТКИ ПРАВА

Початком сеймикування як відносно упорядкованої діяльності місцевої шляхти автори ґрунтовного дослідження розвитку парламентаризму на українських землях¹ вважають 1386 рік. Так, в українських землях Корони діяли спочатку 7 сеймиків (Холмський, Белзький, Перемишльський, Подільський, Сяницький, Львівський і Галицький), а до 1560 р. – 4 сеймики. Формально ж діяльність місцевих сеймиків Великого князівства Литовського (ВКЛ), і, відповідно, Волинського, Брацлавського та Київського починається з 1565 р., коли «сеймові стани» звернулися з клопотанням до волоського князя про заснування в областях Великого князівства Литовського повітових сеймиків «для лепшого и вечистого всякого порядку, кшталтом с Коруны Польскої»². Відповідним кроком на прохання сеймових станів стала постанова Віленського сейму 1565 р., про те, що «з'їжджатися і збиратися князям, панам-радам нашим, врядникам земським і двірним, і всьому лицарству, хто в якому повіті осілости має, дозволяємо за повідомленнями і листами нашими господарськими ... в потребах держави, радитися, обговорювати, обдумувати те, про що їм від нас, Господаря, повідомлено буде... І від кожного повіту до нас, Господаря, приносити свої побажання,...на таких з'їздах сеймів повітових обираються послы для потреб держави на вальний сейм...»³.

Статутом ВКЛ 1566 р. настання «ліпшого порядку у всіх справах і в потязі до справедливості і захисту» напряду пов'язується з діяльністю сеймиків, яка дістала чіткої регламентації (скликаються листами господарськими, у певних місцях, за чотири тижні перед вальним сеймом, до компетенції належить обрання двох послів на сейм, одностайність ухвалення рішень тощо, та яка полягала власне у розгляді «за волею всіх потреб земських» (Розд. III, Арт. 5)⁴.

Статут ВКЛ 1588 р., загалом не змінивши статус сеймиків, вніс певні уточнення щодо строків їх проведення (за шість тижнів до вального сейму); процедури розгляду справ (господарські листи щодо питань, які господар мав намір розглянути на сеймі, «мають бути принесені з двору... до рук врядів гродських») за два тижні перед сеймиками, «вряд має ті листи розсилати через возних і до

інших станів народу шляхетського»); кола учасників; компетенції (обговоренню підлягали як запропоновані господарем питання, так і «не менш теж ... всі потреби того повіту і воєводства»); повноважень послів (як щодо питань «листів господарських» і «також у своїх потребах, радитися, обговорювати і вирішувати... і закінчувати ті справи, які їм на сеймику доручені і за інструкцією за печатками обивателів того повіту подані будуть») тощо. (Розд. Ш, Арт. 6)⁵.

Внаслідок адміністративної реформи, проведеної напередодні Люблінської унії і розділення земель на воєводства та повіти, до складу Речі Посполитої українські землі увійшли у складі 8 воєводств: Руського (Галичини), Белзького, Подільського, Волинського, Підляшського, Берестейського, Брацлавського, Київського, Чернігівсько-Сіверського (з 1619 р.) воєводств з усіма правами давніх коронних воєводств та водночас зі «своїм правом».

З 1569 р. у Речі Посполитій діяло 69 регіональних («земських») сеймиків, у т. ч. дев'ять збиралися в українських воєводствах: у Вишні (нині м. Судова Вишня) від Львівської, Перемишльської й Сяноцької земель Руського воєводства, у Холмі (нині м. Хелм, Польща) – Холмської землі, у Галичі – Галицької землі, у Кам'янці (нині м. Кам'янець-Подільський) – Подільського воєводства, у Белзі – Белзького воєводства, у Луцьку – Волинського воєводства, у Житомирі – Київського воєводства, у Брацлаві, а з 1598 р. – у Вінниці – Брацлавського воєводства, у Чернігові (згодом, внаслідок Хмельниччини та постанови Гетьманської держави, перенесено 1659 р. у Володимир, нині м. Володимир-Волинський) – Чернігівського воєводства, а подекуди – в ін. містах⁶.

Ключову роль щодо регламентації їх устрою та порядку функціонування відігравали сеймові конституції. Зокрема, О. О. Вінниченко, дослідивши конституції сеймів 1576–1647 рр., вирізняє близько 300 сеймових конституцій з цього періоду, які містять інформацію про устрій та діяльність сеймиків⁷.

Сеймикування як спосіб вирішення місцевих і загальнодержавних проблем, формування судової гілки влади та загалом як стиль життя шляхетського соціуму становить дослідницький інтерес з багатьох позицій⁸.

Спируючись на такий підставовий критерій як ціль зібрання, можна виокремити передсеймові (посольські), реляційні (післясеймові), депутатські в 1578 р, елекційні, конфедератські

(каптурові) сеймики, сеймики для вирішення конкретних питань. Поряд із сеймиками функціонували також різні з'їзди, що організувалися спонтанно, і здебільшого мали самочинний характер, однак їх рішення подекуди присутні в актових книгах.

Хоча наявний значний документальний масив, створюваний у процесі сеймикування, достатньо збережений для вивчення, говорити про його систематизацію та класифікацію доволі складно. Дається взнаки брак формальної визначеності, що супроводжував як організацію шляхетських зібрань, так і її документальне оформлення. Так, для позначення одних і тих самих документів використовували різні назви. Приміром, О. О. Вінниченко зазначає, що у постанові передсеймового сеймика 1639 р. її названо як «ухвалу, декларацію і ляудум» (*uchwałę, deklarację i laudum nasze*); а учасники пролонгованого сеймика 1658 р. свою ухвалу спочатку назвали як «намову» (*postanowili namowę*), в кінці – як «ляудум» (*laudum zgodnie namówione*).

На його думку, причин цього можна дошукуватися у відсутності спеціалізованої сеймикової канцелярії (тож написанням сеймикових документів принагідно займалися різні особи, вочевидь маршалки чи їх люди), у слабкій регламентованості та плинності функцій сеймикових зібрань (у сеймиковому акті могли одночасно міститися елементи декларації, диспозиції та засвідчення), зрештою, у двомовності тогочасного діловодства, коли офіційні документи могли писати середньовічною латинською чи насиченою латинізмами польською⁹.

Водночас проглядається й тенденція до формалізації документообігу, яка проявлялася зокрема в складенні обляти – дослівних вписів (рідше це підшиті копії чи оригінали) сеймикових та інших актів, що було фактично приватною ініціативою і не вимагалось нормами права, та безперечно додавало сеймиковому акта достовірності й автентичності.

Менше з тим, в документальному сеймиковому масиві можна вирізнити документи, по-перше, пов'язані з організацією сеймику. Серед них королівські (канцелярійські, війтівські) *універсали* (леґації) на обговорення питань на сеймиках; інформаційні *листи*-повідомлення про проведення сеймиків.

По-друге, документи, в яких фіксувалися підсумки роботи сеймиків – *ляудуми* (лявди, лауди (контракт)), на основі яких

опрацьовувалася інструкція на сейм (в ширшому сенсі лауди – партикулярні правові норми, насамперед судового права, які мали силу законів без затвердження королем); інструкції (постанови, артикули) містять накази шляхти, у яких викладалися погляди шляхти на проблеми політичного й соціально-економічного життя Речі Посполитої та реалізації яких мали домагатися парламентарі (посли) на сеймі. Як правило включали рішення щодо запропонованих королем питань. Інструкції, зазвичай, склалися з 3-х частин: (а) вступної, в якій записувалася інформація про скликання, про місце й час проведення передсеймового сеймику, назвалися послы й висловлювались привітання й подяка королеві; (б) основної, де викладалися шляхетські постулати і приватні прохання (петиції); (в) заключної, де йшлося про порядок прийняття документа за підписом маршалка.

Крім того, під час інтеррегнум (безкоролів'я) опрацьовувалися так звані *ординації*, що визначали склад каптурового суду, порядок його функціонування тощо. Ці документи були подібні до інструкцій, але стосувалися тільки судових справ.

По-третє, післясеймові документи, насамперед *реляції* (звіти) послів про роботу вального сейму та їх діяльність, *ухвали* стосовно виконання сеймових постанов, обирання безпосередніх виконавців постанов (поборця (збирача податків), ротмістра, комісарів та інших).

Весь сеймовий процес могли супроводжувати різного роду документи. Зокрема можна виділити маніфестації, протестації, королівські респонси (відповіді) на інструкції, крененси (довіреності) деляторні листи (позови), воти (промови), що виголошувались на сеймику тощо.

Сеймикування як суспільно важливий процес, в якому поєднувалися і приватні, і публічні інтереси, знаходили своє відображення в мемуарах, епістолярії, діаріушах (діаріях).

Отже, сеймова документація становить відносно цілісний, хоча й неоднорідний, масив, який виступає цінним джерелом знань про характер і зміст права, процес правоутворення, механізми регулювання суспільних відносин та світоглядно-теоретичні уявлення про право, правосвідомість. Відповідно за такого підходу видається, що ця документація може виступати пам'яткою права, що має синтетичний комплексний характер, яка концентрує важливий правовий досвід щодо упорядкування і унормування життя, зокрема, на українських землях протягом майже трьох сторіч.

Крім того сеймовий документообіг не лише дає уявлення про способи комунікації між цими осередками суспільно-політичного життя шляхти і державним центром, але дає змогу говорити про його ефективність. І в цьому сенсі претендувати на затребуваність щонайменше на рівні культурно-правової пам'яті і в сучасних реаліях.

Бондарук Т. І. (Київ) Документи сеймиків як пам'ятки права

Аналізується усталення і нормативне закріплення сеймової діяльності на українських землях та її документування. Пропонується документи, витворені в процесі сеймикування, розглядати як результат сукупного правотворчого, нормотворчого та правозастосовчого досвіду, який є важливою складовою правового спадку, що має бути актуалізований і як пам'ятка права, і як частина культурно-правової пам'яті.

Ключові слова: сеймики, пам'ятка права, місцеве самоврядування, культурно-правова пам'ять.

Бондарук Т. И. (Киев). Документы сеймиков как памятники права

Анализируется упрочение и нормативное закрепление сеймової деятельности на украинских землях и ее документирования. Предлагается документы, созданные в процессе сеймикования, рассматривать как результат совокупного правотворческого, нормотворческого и правоприменительного опыта, который является важной составляющей правового наследия, который должен быть актуализирован и как памятник права, и как часть культурно-правовой памяти.

Ключевые слова: сеймики, памятник права, местное самоуправление, культурно-правовая память.

Bondaruk T. I. (Kyiv). Seimik documents as a monument of law

The establishment and normative consolidation of seimik activity on Ukrainian lands and their documentation are analyzed. It is proposed to consider documents generated during the seimik activity process as a result of aggregate law-making, rule-making and law-enforcement experience, which is an important component of the legal heritage, which should be updated as a monument of law and as part of cultural and legal memory.

Key words: seimiki, a monument of law, local self-government, cultural memory.

УЧАСТЬ ГРОМАДИ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИНАМ (ЛИТОВСЬКО-ПОЛЬСЬКИЙ ПЕРІОД)

Боротьба зі злочинністю завжди була і залишається актуальною на будь-якій стадії розвитку суспільства, а її результативність в частині впливу на правопорушників у багатьох випадках залежала (і залежить) від заінтересованої участі у цьому процесі представників самого суспільства.

Витоки участі громади у запобіганні злочинам ми знаходимо і в період перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського. Так, наприкінці XV–XVI ст. існувало кілька форм запобігання злочинам. Серед них: копні суди, колективна відповідальність громади та «поруки».

Стосовно копних судів. Вони починають функціонувати на українських землях у XV ст., прийшовши на зміну вервним судам Київської Русі. Копні суди територіально об'єднували кілька сіл (копу) й були поширені на території всієї України. Так, М. Д. Іванішев, посиляючись на Литовський Статут 1588 р. (далі – НЛС), стверджував, що копні суди діяли у Волинському, Подільському, Більському та Руському (Львівська, Галицька та Холмська землі) воєводствах¹. Дослідник І. Ф. Новицький зазначав, що копні суди існували і в Київському та Брацлавському воєводствах². Л. С. Гамбург дійшов висновку, що копні (громадські) суди діяли як на Лівобережній, так і Правобережній Україні³. На думку вчених, копний суд проіснував на українських землях до середини XVIII ст. Держава залишала копні суди як данину народній вольності, навіть санкціонувала їх діяльність у Литовських Статутах, але зобов'язала копу (громаду) судити за писаним правом. Литва, згодом Польща та Росія, які панували на українських землях, визнавали це судівництво й включали його до системи державних судів.

Копний суд міг бути громадсько-колективним або складатися з виборних від громади представників, суддів. У ньому брали участь місцеві шляхтичі, селяни, міщани, духовенство, урядовці та представники всіх національностей, що проживали в Україні, іноді чисельність такого суду сягала кількох сотень осіб. Частина мешканців села чи всі

¹ «Прикладом своїх предків...» // «Прикладом своїх предків...». Історія парламентаризму на українських землях у 1386–1648 роках: Польське королівство та Річ Посполита / Віталій Михайловський, Олексій Вінниченко, Ігор Тесленко, Петро Кулаковський / За ред. Віталія Михайловського [= Студії з історії парламентаризму на українських землях у XIV–XX ст. Том I]. К., 2018. 384 с.

² Радаман А. Віленські земські привілеї 1565 г. вялікага князя Жыгімонта Аўгуста // Беларускі гістарычны агляд. 2005. Т. 12. № 1–2 (22–23). С. 155–156.

³ Привілеї Віленський, рік 1565 // Статути Великого князівства Литовського: У 3 т. Т. II : Статут Великого князівства Литовського 1566 року. Одеса, 2003. С. 233.

⁴ Статути... Т. II. С. 279.

⁵ Статути... Т. III : Статут Великого князівства Литовського 1588 року: у 2 кн. Кн. 2. Одеса, 2004. С. 87.

⁶ Сас П. М. Сеймики // Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. К., 2009. С. 490.

⁷ Вінниченко О. Конституції сеймів 1576–1647 років як джерело до історії організації та діяльності сеймиків у Речі Посполитій // До джерел. Збірник наукових праць на пошану Олега Купчинського з нагоди його 70-річчя. Т. II. Київ-Львів, 2004. С. 230.

⁸ Бібліографія парламентаризму на українських землях до 1648 року: Польське королівство, Велике князівство Литовське, Річ Посполита [= Студії з історії парламентаризму на українських землях XIV–XX ст. Том II]. К., 2018. С. 147–168.

⁹ Вінниченко О. Холмський сеймик та його документи в перше століття Речі Посполитої (Огляд видання: Akta sejmikowe ziemi chełmskiej 1572–1668 / Opracowanie Wiesław Bohdyra, Henryk Gmiterek, Jerzy Ternes. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2013 [Fontes Lublinenses. V]. 739 s.) // Дрогобицький краєзнавчий збірник. 2014. Вип. XVII–XVIII. С. 587–607. URL: http://dspu.edu.ua/ddpu/biblioteka/chutach/fnv/drohobytskyu_krayeznavchyy_zbirnyk/2014_17-18.pdf (дата звернення: 24.10.2018).

його мешканці або ж мешканці кількох сіл могли зібратися на копу й здійснити судочинство. До компетенції копного (громадського) суду належали кримінальні справи, тобто все залежало від тяжкості злочину й місця його вчинення. Копний суд, окрім таких видів покарання як штраф, відшкодування збитків і тілесні покарання, міг навіть присудити смертну кару. Усі види покарань виконувалися самими копними судами. Право призначати смертну кару свідчить про значну силу й авторитет копного (громадського) суду.

Литовські Статути вирізняють два види злочинів, до відповідальності за нерозкриття яких залучається суспільство (громада), – вбивство та крадіжка (злодійство). Контроль суспільства за виконанням покарань полягав у тому, що у першому разі громада платила головщину, а в другому – відшкодовувала шкоду (збитки). Про скликання копи у випадку крадіжки йшлося в усіх трьох редакціях Литовських Статутів. За неможливості або небажання громади видати злочинця вдавалися до кругової поруки. Село мало відшкодувати збитки потерпілому, а надалі могло продовжити пошуки справжнього злочинця й чинити правосуддя. І. Черкаський наводить такий приклад, «сліди, що вели з поля В. Словичева, де було вкрадено чотири копи пшениці, привели до села Брехів, за «невивід сліду» суд покарав «на всім селі Брехові осм кіп пшениці»⁴. Отже, суд призначив сплату відшкодування та нав'язки натурою у розмірі вартості вкраденого. Штраф селяни мали заплатити, оскільки не змогли довести, що крадії не є членами їх громади. Збереження традиції колективної відповідальності («кругової поруки») для общини також підтверджується нормами НЛС. Якщо слід злочину приводив до якого-небудь населеного пункту, відповідали всі його мешканці (р. XIV, арт. 2).

Деякі покарання, що здійснювалися копою, були нічим іншим, як запобіжним впливом, що здійснювався шляхом призначення покарання, із боку громади та її мешканців. Наприклад, копний суд призначав покарання проти честі, щоб злочинець відчув сором від свого вчинку та розкаявся в ньому. Суть такого покарання полягала в тому, що злодієві вішали на шию вкрадене (певну частину), і водили вулицями. Так, наприклад, злочинця В. Дубинського суд вирішив покарати у такий спосіб: «Повісивши короб і лізиво на шиї, три рази коло ратуші провести присуджує міццю теперішнього декрету»⁵.

До кінця XVI ст. інститут колективної відповідальності досягає у своєму розвитку такого стану, коли не зважаючи на поступову втрату

общинами своєї незалежності, він стає одним із засобів, за допомогою якого держава забезпечує громадську безпеку. Кращим підтвердженням цього є нововведення у Литовські Статути, яке встановлювало, щоб копи збиралися навіть у тих місцях «де до цього копи не бувало» (р. XIV, арт. 9).

Отже, громада в литовсько-польській період, та навіть у період Гетьманщини, мала певну самостійність і незалежність у вирішенні своїх внутрішніх справ загалом, і конкретно таких, що полягали в забезпеченні суспільної безпеки й необхідності вести боротьбу зі злочинами й «лихими людьми» шляхом проведення кримінального судочинства та виконання деяких видів покарань. До слушного висновку з цього приводу прийшла С. Г. Ковальова визнавши, що копний суд – це суд народний, суд громади, чий витоки беруть початок з віча давніх часів. Копне судочинство було відкритим засобом правосуддя, при якому вільна громада самостійно вирішувала свої справи. Копний суд XIV–XVI ст. був яскравим прикладом самоврядування української сільської громади⁶.

За Литовськими Статутами в системі кримінальних покарань передбачено такі, що мають особистий немайновий характер, тобто є санкціонованими державою засобами запобігання злочинам. Серед них Г. В. Демченко згадує обов'язок злочинця публічно вибачитися, виволання та покаяння, позбавлення честі. Обов'язок публічно вибачитись накладався на особу, яка звинуватила шляхтича в незаконному походженні, але не довела цього (СЛС р. III, арт. 12). На практиці винуватий мав вибачитися з-під столу, гавкаючи як собака. Очевидно, влада намагалася припинити словесні образи за допомогою громадського осуду та приниження правопорушника перед суспільством. Виволання, за визначенням І. Черкаського, полягало в тому, що судові урядники або родичі забитого за вироком суду оголошували в людних місцях, що такий-то забив такого-то, наче хотіли втовкмачити в пам'ять людську як саме забиття, так і ім'я забивці⁷. Від виволання відрікалися всі близькі люди, заборонялося надавати йому притулок, їжу; той, хто знав про його місце перебування, повинен був негайно повідомити про це суд; вбивство виволаного не каралося. Цей вид покарання не ставив за головну мету відшкодування збитків родичам потерпілого, а ставлячи злочинця поза законом і поза суспільством, мав здебільшого яскраве емоційне навантаження. Ще одним запобіжним впливом громади було церковне покаяння, яке

накладалося на батьків, котрі вбили своїх дітей (НЛС р. XI, арт. 16; р. XI, арт. 7). Покаяння мало на меті не тільки продемонструвати смиренність убивців перед богом, усвідомлення ними власного тяжкого гріха, а й змусити їх принизитися перед людьми. Каятися злочинці мали прилюдно, поблизу церкви, чотири рази на рік. Церковне покаяння в суспільній свідомості сприймалося як докір, що означав негативну морально-етичну оцінку вчиненого діяння й особи винуватого. Тож воно мало відтінок зганьблення злочинців.

Доволі яскраво участь громади у запобіганні злочинам демонструють традиції та звичаєве право Запорозької Січі. Покарання за злочин мали лише публічний характер. Незважаючи на існуючі жорсткі традиції, які з сучасної точки зору, порушували принцип гуманізму, оскільки завдавали злочинцеві фізичних страждань і принижували людську гідність, звичаєве право запорозьких козаків було живучим, його шанували і підтримували в народі.

Саме демократичний устрій Січі забезпечував достатньо широкі можливості для участі громади (товариства) у запобіганні злочинам. Покарання на Запорізькій Січі мали виключно публічний характер. Вироки виносилися й виконувалися на площі прилюдно. Одна з основних причин існування такої процедури полягала в тому, що значна роль у справі виконання покарання належала козацькій громаді. Дуже часто суд визначав лише вид покарання, а громада вже виносила рішення про його розмір. Найяскравішим прикладом цього було покарання киями. Засудженого до цієї кари злочинця козаки могли забити біля ганебного стовпа киями до смерті або ж, зважаючи на його авторитет серед козаків, завдати йому лише терпимих ударів і не лише зберегти злочинцю життя, а й навіть дати гроші для викупу (якщо справа йшла про злочини проти власності або борги)⁸.

Найсуровішим та найпоширенішим видом покарання на Запорізькій Січі була смертна кара, деякі з видів кваліфікованої смертної кари мали форму народної розправи, тобто в її здійсненні брала участь вся громада. Як правило, це утоплення та закопування живцем у землю. Утоплення практикувалося запорожцями під час козацьких повстань стосовно ворогів – жидів та поляків. Такий вид кваліфікованої смертної кари, як закопування живцем у землю, застосовувався за скоєння найтяжчого злочину на Запорізькій Січі – вбивства козаком свого товариша, М. Д. Сергєєвський також вважав його однією з форм народної розправи⁹. Разом козацьке товариство

здійснювало такий вид смертної кари, як забиття киями біля стовпа, що описаний у М. Л. Коржа. «Злочинця прив'язують або приковують до стовпа в Січі або в паланках на площі чи базарі, потім ставлять біля нього різні напої в кинвах, як то горілку, мед, пиво й брагу, і кладуть також досить калачів. Сюди ж приносять кілька оберемків київ і кладуть біля стовпа, де злочинець. Його змушують їсти й пити скільки завгодно, а коли наїється й нап'ється, тоді козаки починають його бити киями. При цьому кожний козак, який іде повз нього, випивши коряк горілки або пива, обов'язково повинен вдарити його кием і коли вдарить (дехто як влучив, по голові або по ребрах), так йому приказує: от тобі сучий сину, щоб ти не крав і не розбивав, а ми все за тебе куренем платили. І доти сидить або лежить злочинець біля стовпа, доки не заб'ють його до смерті»¹⁰.

Проте забиття киями, коли існували якісь пом'якшуючі обставини, могло бути й видом тілесного покарання. У цьому випадку, після виконання покарання до злочинця застосовувалися такий спосіб запобігання вчиненню злочину у майбутньому, як покаяння та відпущення на поруки. І. М. Грозовський наводить кілька прикладів: так, за завдання побоїв, що призвели до смерті потерпілого, злочинця на сході жорстоко карали киями й відпускали на покаяння; за гайдамацтво і, особливо, за крадіжку коней у Польщі й Буджаку козак Полтавського куреня Максим Шульга «після достатнього покарання під шибеницею військом та священниками виклопотаний і відпущений на поруки». Такі запобіжні заходи, як прив'язування до стовпа чи гармати, які часто застосовувалися на Січі, містили в собі не лише тілесні покарання, а й громадський осуд та ганьбу з боку козацького товариства. Їх можна розглядати як види неформального соціального контролю за виконанням покарань, що за мету ставлять запобігання злочинам.

Існували на Запорізькій Січі й покарання, які належать до неформального соціального контролю, санкціонованого органами управління Запорізької Січі, наприклад, догана та громадський осуд. Вони виносилися публічно при зібранні всього коша або в церкві й передбачали не тільки приниження гідності злочинців, а й умовляння їх утримуватися надалі від злочинних дій. Приклади догани та громадського осуду знайшов у архівах І. М. Грозовський. У 1785 р. кілька запорізьких козаків за крадіжку худоби в татарських чабанів після «достатніх словесних тортур» від кошового отамана Василя

Григоровича Сича й усіх отаманів та старшин у церкві присягнули надалі «ніякого свавілля не чинити ...». У 1763 р. полковому старшині Андрієві Семенову за образу російських властей у присутності генерал-поручика Мельгунова було винесено вирок «при зібранні всього Коша жорстоко вилаяти». Як справедливо відзначає А. Д-ський, «здійснені публічно, при певних урочистих обставинах або таким чином, що супроводжуються сильними виразами, вони прямо переходять у покарання ганебні, що викликають почуття сорому»¹¹. На думку науковців, громадський осуд злочинця, взяття його громадою на поруки із запевненням, що винний «надалі красти не буде ... надалі красти не піде й ніде зі злодіями зв'язку ніякого мати не буде ...» ставили за мету виправлення засудженого¹².

Козацьке товариство також могло добитися заміни одного покарання іншим. Так, у 1765 р. козакам Переяславського полку Василю Безносенку та Васюренського куреня Миколі Білому за повторні злочини було винесено вирок «по одній нозі виламати», але на сході на прохання громади злодіїв побили киями «і після прибиття, у шпиталь козацький оддано»¹³.

Заступництво громади було суттєвою обставиною. Наприклад, М. Авраменко, який побив свою тещу, мав бути суворо покараний, але «... леч прозба людская на тое наступила ...», суд прийняв рішення примирити їх. Так, саме заступництво громади врятувало І. Горкушенка від смертної кари за вбивство М. Ластовецького. Впливовим було й заступництво церкви. Наприклад, у справі про багатоженство Г. Цигана суттєвим виявилось заступництво «Суду Духовного», завдяки якому винного замість смертної кари засудили до менш суворого покарання¹⁴.

Отже, запобігання злочинам за участю громади має свої глибокі корені та одержало свій розвиток у багатьох різноманітних формах у литовсько-польський період. У них було закладено соціальні, кримінологічні, кримінально-правові, кримінально-процесуальні, криміналістичні, організаційно-управлінські основи запобігання злочинності. Також необхідно пам'ятати, що історична спадщина демонструє не лише позитивні сторони такої діяльності, а й викриває негативні приклади, несумісні з сучасними поглядами на поняття гуманізму та моральності.

Пальченкова В. М. (Запоріжжя). Участь громади у запобіганні злочинам (литовсько-польський період)

Досліджено питання організації запобігання злочинам громадами в литовсько-польський період. Показані традиційні запобіжні заходи Запорозької Січі.

Ключові слова: громада, копний суд, кругова порука, литовсько-польський період, Запорозька Січ.

Пальченкова В. М. (Запорожье). Участие общины в предупреждении преступлений (литовско-польский период)

Исследуется вопрос организации предупреждения преступлений общинами в литовско-польский период. Показаны традиционные предупредительные меры Запорожской Сечи.

Ключевые слова: община, копный суд, круговая порука, литовско-польский период, Запорожская Сечь.

Palchenkova V. M. (Zaporizhzhya). Participating of community in crime prevention (Lithuanian-Polish period)

The question of organization of crime prevention by communities is investigated in the Lithuanian-Polish period. The traditional preventive measures of Zaporizhzhya Sich are shown.

Key words: community, community court, circular bail, Lithuanian-Polish period, Zaporizhzhya Sich.

1. Иванишев Н. Д. О древних сельских общинах в Юго-Западной России. К., 1863. С. 6–7.
2. Ділова документація Гетьманщини XVIII ст. : Зб. док. К., 1993. С. 90.
3. Гамбург Л. С. Судова система в Лівобережній Україні (Гетьманщині) у другій половині XVII–XVIII ст. : навч. посіб. Запоріжжя, 2012. С. 52.
4. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI – XVIII вв. // Праці комісії для вивчення історії західньо-руського та українського права. 1928. Вип. 4. С. 105.
5. Чебышев-Дмитриев А. П. О преступном действии по русскому допетровскому праву. Казань, 1862. С. 242.
6. Ковальова С. Г. Еволюція судової системи і судочинства на українських землях Великого князівства Литовського. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2004. С. 105.
7. Черкаський І. Поволання над трупом забитого // Праці комісії для вивчення західньо-руського та українського права. Вип. I. Київ : Видавництво ВУАН, 1925. С. 98.

8. Грозовський І. М. Право Нової Січі (1734–1735 рр.): навч. посіб. Харків, 2000. С. 61.
9. Сергеевский Н. Д. Наказание в русском праве XVII в. СПб., 1887. С. 104.
10. Корж Н. Л. Устное повествование бывшего запорожца, жителя Екатеринославской губернии и узда селения Михайловки, Никиты Леонтьевича Коржа. Днепропетровск, 1991. С. 19.
11. Д-ский А. Система карательных мер в Запорожьи // Киевская старина. 1893. Т. XL. № 3 (март). С. 454–455.
12. Скальковскій А. Как судили и рядили в Съчи Запорожской // Киевская старина. 1886. Т. XIV, март. С. 613–614.
13. Грозовський І. М. Знач. праця. С. 75.
14. Актовые книги Полтавского городского уряда XVII-го века: В 3-х вып. / Ред. В. Л. Модзалевскаго. Чернигов, 1912. Вып. 1: Справы поточныя 1664–1671 годов. С. 66.

Р. С. Шандра (Львів)

ФУНКЦІЇ ГРОМАД У ГАЛИЦЬКИХ СЕЛАХ ВОЛОСЬКОГО ПРАВА (XIV–XVIII ст.)

Дослідження історії становлення і розвитку місцевого управління та сільського самоврядування на українських землях було б неповним без аналізу функцій і повноважень сільських громад волоського права. Наукова категорія «функції сільської громади» допомагає нам з'ясувати соціальне призначення сільської громади волоського права, її роль у житті селян та значення для середньовічних держав Польського королівства та (з 1569 р.) Речі Посполитої, до складу яких у досліджуваний період входила Галичина.

Поняття «функція» походить від латинського слова *functio* – звершення, виконання й у залежності від сфери наукового застосування, вживається в дещо відмінних значеннях: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; 3) повинність, місія тощо¹. У юридичній літературі під функціями того чи іншого суб'єкта правовідносин зазвичай розуміють «основні напрями його діяльності». Так, проф. П. М. Рабінович, розглядаючи поняття функції держави, зазначає, що «це основні напрями діяльності держави, які виявляють та реалізують її соціальну сутність і призначення у соціально неоднорідному суспільстві»². Барабашев Г. В. та Шеремет К. Ф. під функціями органів місцевого самоврядування розуміють «основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві»³.

На наш погляд, під **функціями сільської громади** слід розуміти *основні напрями та види діяльності сільської громади, що виражають її роль, соціальну сутність і призначення у державі та суспільстві, правосвідомість, волю та інтереси її членів, забезпечують реалізацію взаємовідносин на рівнях: громада – член громади, громада – держава, громада – феодал, громада – церква*. Функції сільської громади волоського права у XIV–XVIII ст. формувались на звичасво-правовій основі й були за своєю природою результатом народної правотворчості. Право Польського

королівства та Речі Посполитої здебільшого не обмежувало їх, а лише коригувало з урахуванням державних інтересів та пріоритетів. Тому, визначивши зміст поняття «сільська громада», можна точніше окреслити її функції.

Під сільською громадою розуміють стійку, здатну до самовідтворення форму людської спільноти, для якої характерні різні види спільної власності на засоби виробництва, історично сформований тип самоврядування, суспільна та ідеологічна єдність, певні способи землекористування та виробничо-матеріальних відносин⁴. Викладені у дефініції ознаки характеризують сільську громаду як історико-правовий феномен та самостійного суб'єкта середньовічного суспільства і дають змогу виокремити перелік виконуваних нею функцій. Зокрема, вважаємо, що до них належали функція самоврядування, господарсько-управлінська та виховна функції. Окрім цього, враховуючи характерне для середньовічного суспільства поєднання адміністративної, поліцейської та судової влади, а також права посвідчувати юридичні факти, можемо виокремити функції правосуддя, правоохоронну, факто-фіксуючу та фіскальну.

Реалізація зазначених функцій зумовила формування у звичаєво-правовій практиці сільських (загальні збори громади, сільський голова (кнез) та громадський уряд) та окружних (загальні збори громад сільського округу (збори або зборові суди) та окружні голови – воєводи й крайники) органів самоврядування.

Функція самоврядування. Обрання та відкликання голови села (кнеза) та членів громадського уряду було одним із найважливіших прав громади, яке їй надавало волоське звичаєве право⁵. Однак функція самоврядування проявлялася як у можливості обирати посадових осіб, так й у можливості громади здійснювати контроль за їхньою діяльністю та їхнього відкликання. Оскільки загальні збори громади проводились періодично, то громада завжди мала можливість розглянути та обговорити діяльність громадського уряду чи його посадових осіб. У разі, якщо виборні посадові особи неналежно виконували свої обов'язки чи порушували норми звичаєвого права, громада могла в судовому порядку відкликати їх із зазначених посад⁶.

Функція правосуддя. Сформовані громадою органи сільського самоврядування були одночасно й судовими органами. Вони могли розглядати скарги як окремих селян, так і громад. Громада мала право звернутися з колективною скаргою до зборового (що

формувався кількома сільськими громадами) або крайницького суду. Часто такі скарги стосувалися юридичних спорів між громадами різних сіл, протиправних дій громадських посадових осіб чи сільських урядів. Так, громада с. Росохач подала скаргу крайнику на присяжного цього села. Згідно з матеріалами справи, присяжний не платив «перепойв» на користь громади, спільно із своїми братами розтрачував громадські гроші, що були призначені для адміністрації замку, бив селян та вчиняв інші зловживання. Вислухавши пояснення сторін та свідків, крайник прийняв рішення відкликати винного з «*присяжницького уряду*»⁷.

Правоохоронна функція. Громади сіл волоського права підтримували громадський порядок, проводили слідство у випадках вчинення злочинів чи інших проступків, розглядали кримінальні справи та притягували винних до відповідальності⁸. Громада виділяла присяжних для визначення «композиції» (винагороди потерпілому) та вживала заходи для примирення сторін на підставі звичаю. Попередній розгляд справи і визначення винуватця було обов'язком громади та її органів. Усі процесуальні дії відбувалися на місці вчинення злочину. Обов'язок громади здійснювати слідство впливав з факту її колективної відповідальності за нерозкриті злочини. Якщо злочинець не був викритий або якщо громада його відпустила чи відмовилась видавати, вся відповідальність покладалась на неї⁹.

Фіскальна функція. Громада забезпечувала сплату податків і виконання повинностей всіма господарствами села. На сільських зборах вона розкладала на кожного з селян суму податку, що покладался на громаду в цілому, визначала розмір грошового податку, який повинен бути сплачений з кожного господарства залежно від земельного наділу та сукупного розміру оподаткування покладеного на громаду. У селі також встановлювались податки, що скеровувались на поточні потреби громади (освіту, благоустрій, церкву, культуру тощо)¹⁰. Сплату усіх податків (натуральних та грошових чиншів, данин) та ін. селяни здійснювали під час проведення зборових судів¹¹.

Факто-фіксуюча функція. Як свідчать матеріали сільських актових книг, основний масив внесених до них записів становили відомості про справи приватного характеру, а також різноманітні цивільно-правові документи. Сільські й окружні органи громад волоського права, що вели актові книги, здійснювали не лише судочинство, але

й виконували факто-фіксуєчу функцію, записуючи зміст судових рішень та посвідчуючи різноманітні цивільні правочини (договори купівлі-продажу, договори застави, заповіти тощо)¹².

Господарсько-управлінська функція. Сільські збори мали право приймати рішення щодо управління громадською власністю, у тому числі землею та іншими природними ресурсами. Громада наглядала за станом громадської власності та її функціонуванням: млинами, олійнями, шпихлірами, громадськими продовольчими та іншими запасами, громадськими корчмами, церквами, школами, а також за громадськими лісами, пасовищами, толоками, ставами, річками та їхнім використанням мешканцями сіл¹³.

Виховна функція. За звичаєвим правом у зборових судах зобов'язані були брати участь усі повноправні члени сільських громад, що відносились до відповідного судового округу¹⁴. Участь у зборах (згідно зі звичаєм) була їхнім обов'язком, а не правом. Тож, неявка або передчасне залишення засідання окружного суду суворо карались¹⁵. Обов'язкова участь у сільських та окружних судах мала важливе практичне значення для сільського суспільства та була однією з форм правового виховання селян. Кожен з них отримував можливість впродовж багатьох років вивчати народне звичаєве право і, своєю чергою, передавати свої знання та досвід молодшому поколінню. Таким чином збори були не лише судовим зібранням але й школою вивчення звичаєвого права, яке без допомоги письма зберігалось в їхній пам'яті¹⁶. Однак з часом, внаслідок впливу феодального права, селянам почало надаватись право відкупитися від обов'язкової участі у такому суді¹⁷, що, на наш погляд, негативно вплинуло на правову свідомість та правову культуру селян.

Як бачимо з викладеного, сільська громада волоського права виконувала важливі функції у суспільному та державному житті, охоплюючи різні його сфери. В умовах слабкого державного апарату Польського королівства та Речі Посполитої здатність громади самоорганізуватися, сформувати органи сільського самоврядування, здійснювати судочинство, слідство, охороняти громадський порядок, засвідчувати укладення договорів, вирішувати господарські питання місцевого значення тощо, мала важливе значення для життя громади, виживання, безпеки і добробуту її членів.

Шандра Р. С. (Львів). Функції громад у галицьких селах волоського права (XIV–XVIII ст.)

Сформульовано поняття «функції» та «повноваження» сільських громад волоського права. З'ясовано зміст зазначених функцій і повноважень.

Ключові слова: сільська громада, волоське право, Галичина, функції, повноваження.

Шандра Р. С. (Львов). Функции общин в галицких селах валашского права (XIV–XVIII в.)

Сформулировано поняття «функции» сельских общин валашского права. Выяснена суть указанных функций.

Ключевые слова: сельская община, валашское право, Галичина, функции, полномочия.

Shandra R. S. (Lviv). Functions of communities in the Galician villages of wallachian law (14th–18th centuries)

The notion of rural communities «functions» of Wallachian law has been formulated. The content of these functions has been clarified.

Key words: rural community, Wallachian law, Galicia, functions.

1. Новий словник іншомовних слів. К., 2008. С. 815.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Львів, 2008. С. 63.
3. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування // Форум права. 2009. № 3. С. 8-9. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>
4. Історія держави і права України. Словник термінів і понять / Під ред. М. М. Шитюка. К., 2011. С. 51.
5. Інкін В. Сільське суспільство Галицького Прикарпаття у XVI–XVIII століттях: історичні нариси. Львів, 2004. С. 83.
6. Там само.
7. Відділ рукописів Національної бібліотеки ЛНУ ім. Івана Франка. Спр. 572. Арк. 11.
8. Макарчук С. Звичаєве право // Етногенез та етнічна історія населення Українських Карпат: в 4-х томах. Т. II: Етнологія та мистецтвознавство. Львів, 2006. С. 390.
9. Інкін В. Ф. Нові матеріали до коментування статей «Руської Правди» про мужебійство та помсту // Вісник Львівського університету. Серія історична. 1970. Вип. 6. С. 90.

10. Макарчук С. Зазначена праця. С. 387–388, 406.
11. Инкин В. Ф. К вопросу о социально-политической организации галицких сёл на волошском праве (о сборах вечех) // Карпато-Дунайские земли в средние века. Кишинёв, 1975. С. 306.
12. Шандра Р. С. Посвідчення правочинів як одна з функцій сільських судів волоського права // Права людини: проблеми забезпечення, реалізації та захисту: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24 лютого 2012 року: у 4-х частинах. Запоріжжя, 2012. Ч. 1. С. 44.
13. Макарчук С. Зазначена праця. С. 387–388.
14. Гурбик А. О. Копні суди на українських землях у XIV–XVI ст. // Український історичний журнал. 1990. № 10. С. 110–116.
15. Гошко Ю. Звичаєве право населення Українських Карпат та Прикарпаття XIV–XIX ст. Львів, 1999. С. 64.
16. Лобода Ю. П. Правова традиція українського народу (Феномен та об'єкт загальнотеоретичного дискурсу). Львів, 2009. С. 169.
17. Инкин В. Ф. Указ. соч. С. 306.

Ю. В. Олійник (Львів)

ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ У СКЛАДІ ДРУГОЇ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ (1921–1939 рр.)

Відновлена 11 листопада 1918 р. Польська держава з перших днів свого існування розпочала діяльність, спрямовану на формування кордонів, органів державної влади, війська, правоохоронних органів, зокрема, судових.

Територіально Польщу було поділено на воєводства (згідно з розпорядженням Президента від 19 січня 1928 р.), воєводства поділялися на повіти, повіти – на міські та сільські гміни. Конституція 1935 р. цей поділ зберегла. У 1939 р. в Польщі налічувалось 16 воєводств, одне виділене місто – столиця країни Варшава, 264 повіти (у т. ч. 23 міські), 611 міських і 3 195 сільських гмін¹.

Правовий статус органів місцевої влади Другої Речі Посполитої визначала Конституція 1921 р. Організація і діяльність місцевих органів державного управління та самоврядування ґрунтувалась на таких основних конституційно-правових принципах: 1) широкого територіального самоврядування, правові межі якого сама конституція 1921 р. не визначала, така функція покладалась на прийняті Сеймом закони; 2) децентралізації державної адміністрації, проголошений в статті 66 конституції; 3) поділу органів територіального самоврядування на нормотворчі (виборні ради) та виконавчі (керівництво ними покладалось на представників органів урядової адміністрації), закріплений в статті 67 конституції; 4) підконтрольності територіального самоврядування державі – стаття 70 конституції передбачала, що держава контролюватиме діяльність самоврядування через самоврядні органи вищого рівня. Зазначалося, що буде прийнято окремий закон, у якому мали бути визначені випадки, в яких рішення органів самоврядування потребуватимуть затвердження самоврядними органами вищого рівня або міністерствами².

Характерною рисою організації місцевої влади Другої Речі Посполитої було те, що після здобуття нею незалежності, на її території діяло кілька відокремлених систем місцевих адміністрацій. Вже на момент чинності польської конституції 1921 р. польський Сейм прийняв низку законів, що мали на меті уніфікувати польську територію в цілісну державу.

Одним з важливих законів, прийнятих польським сеймом, був закон про воєводську автономію від 26 вересня 1922 р., згідно з яким у Львівському, Станіславському і Тернопільському воєводствах належало утворити воєводські сеймики та їх виконавчі органи – комітети. До компетенції сеймиків належали різноманітні другорядні питання. Рішення сеймиків здебільшого вимагали санкції президента держави.

Представником польського уряду на місцях був воєвода, який мав право призупиняти будь-яке рішення сеймика, що не вимагало санкції президента держави, а також будь-яке рішення воєводського комітету. При воєводі існував допоміжний виконавчо-адміністративний апарат (воєводське управління). Воєвода мав право безпосередньо контактувати з усіма центральними органами – Президентом, парламентом, міністрами. Він відповідав за реалізацію державної політики у воєводстві, за безпеку і громадський порядок, добирав і призначав воєводських службовців, йому підпорядковувалася поліція, якою безпосередньо керував воєводський комендант (його, за погодженням з воєводою, призначав міністр внутрішніх справ). Воєвода здійснював нагляд за пресою, громадськими організаціями, органами самоврядування, станом промисловості, торгівлі та сільського господарства, комунікацій, органами соціального забезпечення культури і мистецтва та ін., видавав накази, розпорядження, інструкції³.

Президент Другої Речі Посполитої за поданням міністра внутрішніх справ призначав воєвод, у повітах – призначались міністром внутрішніх справ повітові або міські, в містах з населенням понад 75 тис. жителів – старости. На посади воєвод і старост у повітах призначались, як правило, особи польської національності. У міських і сільських общинах функції урядової адміністрації здійснювали виконавчі органи самоврядування. Поряд із цим створювались окремі органи урядової адміністрації в галузі військової справи, юстиції, народної освіти, транспорту. Відповідно, були організовані військові, судові, шкільні, залізничні округи, які не збігалися із загальним поділом держави. Але наділений широкими повноваженнями воєвода мав право втручатися в діяльність органів спеціальної адміністрації, які діяли на території того чи іншого воєводства. До того ж воєводі була підпорядкована поліція, яка будувалася за армійським зразком. У 1934 р. повноваження поліції були значно розширені⁴.

Незначну роль відігравали органи самоврядування. Декларації Березневої конституції 1935 р. про запровадження «широкого

самоврядування» не перешкодили проголосити в цій же конституції підпорядкування органів самоврядування урядовому чиновницькому апаратові управління. Насправді, тривалий час самоврядування діяло лише на окупованих Польщею західноукраїнських землях. На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств місцеве самоврядування було організоване на основі австрійського закону 1866 р., а у Волинському й Поліському воєводствах зберігалося положення російської реформи 1864 р. Але за законом 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» воно поширювалося на всю Польщу, зокрема і на Західну Україну.

Польська конституція 1935 р. передбачала створення органів місцевого самоврядування, але пішла шляхом обмеження їх ролі в житті суспільства. У конституції 1935 р. уже не говорилось про верховенство народу в державі. Верховним органом держави конституція визначала президента, якому підпорядковані уряд, сейм, сенат, збройні сили і державний контроль (ст. 2, 3 Конституції 1935 р.)⁵. Публічна служба за польською конституцією 1935 р. охоплювала всю державну адміністрацію, в тому числі і органи територіального самоврядування. Принцип конституції 1921 р. протиставлення органів самоврядування органам урядової адміністрації авторами конституції 1935 р. було відхилено. Основним мотивом в даній ситуації виступала позиція, що у громадян не може бути інших інтересів, крім державних, тому відповідає потреба розмежовувати урядову адміністрацію на місцях і територіальне самоврядування, як окремі структури.

Польський уряд здійснював нагляд за самоврядуванням через органи урядової адміністрації (повітові старости, воєводи, міністри) та місцевого самоврядування вищого ступеня (повітові, воєводські ради)⁶. Органи самоврядування перетворилися в додаток органів урядової адміністрації. У селах обиралися строком на три роки гмінні ради (8–36 депутатів) і гмінне правління, до якого входили вїйт (з 1933 р. – солтис), його заступник і присяжні. Активне виборче право надавалось особам, яким виповнилось 24 роки, а пасивне – тим, котрим виповнилось 30 років. Через зловживання й терор призначувані урядом виборчі комісії в Західній Україні під різними приводами не допускали небажаних осіб до голосування. Солтис і його заступник підсолтис мали володіти польською мовою. Повітовий староста мав право звільнити їх з роботи, розпустити гмінну раду і призначити нові вибори.

Польськими органами волосного самоврядування були волосні ради (12–20 депутатів), які обиралися на п'ять років гмінними радами волості, і волосні правління у складі вейта, його заступника, писаря і 2–3-х лавників, обраних волосною радою таємним голосуванням. Вейта і його заступника затверджував на посаді повітовий комісар. У містах обиралися загальними зборами строком на п'ять років міські ради (12–72 депутати), причому кандидати мали попередньо скласти іспит з польської мови. Виконавчим органом міської ради був магістрат, очолюваний президентом у більших і бургомістром у менших містах. Першого затверджував воєвода – повітовий староста. Президент і віце-президент м. Львова затверджувалися міністром внутрішніх справ.

Повітові ради очолювалися старостами і обиралися на п'ять років депутатами волосних і міських рад. Нагляд за повітовим самоврядуванням здійснювали воєводи. Не існувало воєводських органів самоврядування і не було створено органу, який очолював і координував роботу всіх рад у державі. Органи місцевого самоврядування не були наділені реальною владою і вирішували дрібні питання.

Як стверджує О. Юхимюк, організація і діяльність місцевих органів державного управління й самоврядування за Конституцією Польщі 1935 р. ґрунтувалась на таких принципах: 1) верховенства держави – всі відносини в державі повинні будуватись з метою зміцнення сили і авторитету держави, таким самим цілям має відповідати територіальне самоврядування; 2) розуміння територіального самоврядування як однієї з частин урядової адміністрації поруч з урядовою адміністрацією та господарським самоврядуванням; 3) підконтрольності територіального самоврядування уряду – саме на уряд покладалась контролююча функція стосовно органів територіального самоврядування, яку він мав реалізовувати через свої органи або самоврядні органи вищого рівня; 4) централізації державної адміністрації, повне підпорядкування органів місцевого самоврядування центральним органам управління⁷. З цього випливало, що уся діяльність органів самоврядування відбувалась під пильним наглядом польського уряду, який здійснював цей нагляд за допомогою органів урядової адміністрації (повітові старости, воєводи, міністри) і органів місцевого самоврядування вищого ступеня (повітові і воєводські ради).

Польська конституція 1935 р. надавала право президентові держави реорганізувати державну адміністрацію шляхом видання декретів (ст. 74). На відміну від конституції 1921 р., у конституції

1935 р. не йшлося про принцип децентралізації в організації органів урядової адміністрації. Після прийняття конституції 1935 р. і докорінної перебудови на її основі центрального державного апарату місцеві органи державного управління і самоврядування втратили найменшу самостійність у вирішенні питань і були підпорядковані урядовим органам управління. Наслідком цих перетворень стала централізована бюрократична система державного управління. Значно стримувалась діяльність політичних партій, дії державних органів суворо регламентувалися та спрямовувалися на зміцнення встановленого режиму. Представники національних меншин, зокрема українці, усувалися від здійснення державної влади, нівелювалась діяльність органів місцевого самоврядування, компетенція якого була значно обмежена. За положеннями цієї Конституції відбулися перетворення у сфері державного управління, метою яких була його централізація, а також усунення широких мас населення від участі і впливу на його діяльність. Органи самоврядування стали повністю підпорядкованими урядовим органам управління та перетворилися на їх виконавчі органи⁸.

Отже, правовий статус органів місцевої влади в Західній Україні у складі Польської держави (1921–1939 рр.) визначався двома польськими конституціями 1921 і 1935 рр., а також спеціальними законами і характеризувався низкою особливостей, причини яких полягали, з одного боку, в дискримінаційній політиці польської влади, зокрема, щодо українців, з іншого, – у етнічних та соціально-економічних потребах українського населення. Головною метою законодавчого оформлення правового статусу органів місцевої влади в Польщі у цей період була асиміляція українських територій та полонізація українців як однієї з найбільших національних меншин.

Олійник Ю. В. (Львів). Організація місцевої влади в Західній Україні у складі Другої Речі Посполитої (1921–1939 рр.)

У статті проаналізовано правовий статус органів місцевої влади в Західній Україні у складі Другої Речі Посполитої (1921–1939 рр.). Значну увагу зосереджено на характеристиці польських конституцій 1921 і 1935 рр. що визначали характерні риси організації органів місцевої влади в Західній Україні (1921–1939 рр.).

Ключові слова: правовий статус, місцева влада, компетенція, Західна Україна, Польща.

Олійник Ю. В. (Львов). Организация местной власти в Западной Украине в составе Второй Речи Посполитой (1921–1939 гг.)

Проанализированы правовой статус органов местной власти в Западной Украине в составе Второй Речи Посполитой (1921–1939 гг.). Значительное внимание уделяется характеристике польских конституций 1921 и 1935 гг. Определявшие характерные черты организации органов местной власти в Западной Украине (1921–1939 гг.).

Ключевые слова: правовой статус, местные власти, компетенция, Западная Украина, Польша.

Oliiynyk Yu. V. (Lviv). Organization of local government in Western Ukraine in the composition of Second Commonwealth of Poland (1921–1939s)

The article analyzes the legal status of local authorities in Western Ukraine as part of the Second Commonwealth of Poland (1921–1939s). Considerable attention is paid to the characterization of the Polish constitutions of 1921 and 1935, which defined the characteristic features of the organization of local authorities in Western Ukraine (1921–1939s).

Key words: legal status, local authorities, competence, Western Ukraine, Poland.

1. Тищик Б. Й. Польша: історія державності і права (X ст. – початок XXI ст.). Львів, 2012. С. 191.

2. Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. М., 1980. С. 419.

3. Тищик Б. Й. Зазнач. праця. С. 241.

4. Кульчицький В. С., Лісна І. С. Апарат управління Західною Україною в складі Польщі (1921–1939) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 1993. Вип. 30. С. 12–16.

5. Присташ Л. Т. Центральні органи влади та управління за конституцією Польщі 1935 року. Львів, 1998. С. 9–15.

6. Басай О. Самоврядування на західноукраїнських землях у 1921–1939 рр. // Українсько-польські відносини в Галичині у XX столітті. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Івано-Франківськ, 1997. С. 263.

7. Юхимюк О. Організація центральних органів державної влади та управління Польщі за Конституціями 1921 і 1935 рр. // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2002. № 3. С. 162–168.

8. Присташ Л. Т. Зазнач. праця. С. 7–12.

П. В. Рекотов (Запоріжжя)

**УКРАЇНСЬКІ МІСЦЕВІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ
У ЗАПОРІЗЬКОМУ РЕГІОНІ В УМОВАХ ОКУПАЦІЇ
(1941–1944 рр.)**

Утворення органів української місцевої допоміжної адміністрації на території області відбувалося ще в період перебування її в зоні військової адміністрації з моменту захоплення 28 жовтня 1941 р. і здійснювалося під керівництвом, наглядом і контролем польових та місцевих військових комендатур (фельдкомендатура № 679¹ у м. Запоріжжі, № 810 у м. Мелітополі, ортскомендатури у інших районах області)².

У подальшому реорганізацією і керівництвом українськими органами місцевого управління вже у складі райхскомісаріату Україна (РКУ) з 1 вересня 1942 р. до 8 лютого 1944 р. (визволення області) займалися органи німецької цивільної окупаційної адміністрації.

Ними являлись: генералкомісаріати – органи адміністрування генеральних округів (генералбецирків) «Дніпропетровськ» (центр – м. Дніпропетровськ) та Teilbezirk Tawrien (частина області [округу – *П.Р.*] «Таврія» (центр – м. Мелітополь), до складу яких увійшла частина районів Запорізької області; штадткомісаріат міста Запоріжжя; гебітскомісаріати – органи адміністрування у крайзгебітах (округах): Генічеськ, Нижньосірогозький, Великий Токмак, Оріхів, Пологи, Бердянськ, Кам'янка, Запоріжжя – загалом 8 на території області (станом на 1 вересня 1942 р). Дещо пізніше замість перших трьох зі згаданих крайзгебітів вказуються Акимівка, Мелітополь, Гальбштадт³.

Українськими органами місцевого управління, створеними у м. Запоріжжі органами військової адміністрації, були дві незалежні одна від одної управи: міська управа старої частини міста і міська управа нової частини міста. Влада двох управ поширювалась і на навколишні селища та населені пункти на правому березі р. Дніпро. Після передання правобережжя в адміністрування РКУ міські управи опинились під контролем новоствореного штадткомісаріату. Було змінено їх назви, що тепер звучали відповідно: Українська допоміжна управа міста Запоріжжя (на чолі з обербургмістром)

та Українська районна допоміжна управа нової частини міста Запоріжжя (на печатці – Запорізька Українська районна допоміжна управа нової частини міста)⁴, очолювана бургомістром. Звертає на себе увагу особливість підпорядкування відділів районної управи відповідним відділам міської управи через свого бургомистра, а не безпосередньо⁵.

Зміни у структурі управ, реорганізації і перепідпорядкування були нерідкісним явищем⁶. Відомо, що станом на листопад 1941 року у структурі управи міста Запоріжжя і управи нової частини міста було, відповідно, 13 і 8 відділів (для порівняння – міська управа міста Харкова мала 10, міста Києва – 18 відділів)⁷. Кількісний склад управ був також різним. Відомі відділи головний (загальний), поліції, фінансовий, міського господарства, народної освіти і культури, ремонтно-будівельний, соціального страхування і забезпечення, охорони здоров'я, ветеринарний, торговий, промисловий, сільськогосподарський та транспортний. Їх назви як правило відображали напрями роботи, деталізовані у назвах підвідділів та секцій. Наприклад, відділ поліції включав підвідділи поліції, політичної поліції, пожежної охорони, паспортного столу, записів актів громадського стану. Дещо спрощений перелік відділів, підвідділів і секцій мала районна допоміжна управа нової частини міста⁸.

Українськими органами місцевого управління на території згаданих крайзгебітів у складі генеральних округів «Дніпропетровськ» і «Таврія», підпорядкованими гебітскомісаріатам, були сільські та районні управи.

Сільські управи очолювані старостами були найнижчими ланками місцевого управління. Призначення старост відбувалося як правило бургомістрами після відповідної перевірки на благонадійність та узгодження. Якщо спочатку старости працювали на громадських засадах, то з часом їм почали виплачувати платню, враховуючи обсяг роботи, що часто виходив за межі передбачуваного, небезпеку та, що властиво цьому регіону іншим окупованим районам України, через опір населення окупантам, протяжність території та труднощі комунікації⁹.

До складу сільських управ, окрім старости, здебільшого входили помічник та бухгалтер, а також підпорядковані поліцейські, які мали виконувати накази та розпорядження начальника районної управи, бургомистра та німецької адміністрації. Вони стосувалися

найрізноманітніших питань: щодо надання робочої сили, квартир, гужового транспорту, забезпечення дорожніх, будівельних та сільськогосподарських робіт, дотримання світломаскування, вилучення у населення зброї, боєприпасів, фотоапаратів, радіоприймачів, залучення населення до поховання трупів, прибирання вулиць, у випадках розшуку продовольчих військових складів, партизанів, парашутистів, політпрацівників, командирів, червоноармійців, при виявленні осіб, які надають їм притулок. Окрім того, на них покладався обов'язок забезпечувати військові поставки, збирати податки, вести облік місцевого населення, реєструвати осіб, що прибували на територію села¹⁰.

Звільнення з посади керівника району відбувалося за вказівкою польової комендатури, командуючого оперативним тиловим районом армій чи групи армій, а після передання території цивільній адміністрації, у рейхскомісаріаті – коменданта місцевої комендатури чи гебітскомісара. Так, наприклад, згідно з розпорядженням бердянського гебітскомісара у травні 1943 р. було призначено чергового начальника Ногайського району¹¹.

За своєю структурою районні управи при незначних відмінностях передбачали такі ж основні відділи, як і в структурі згаданих міських управ. Призначення керівників відділів здійснювалось як правило начальником райуправи після узгодження з польовою чи місцевою комендатурою. Кількість відділів у структурі різних міських та райуправ відрізнялась. У Ново-Златопольській райуправі їх, наприклад, нараховувалось 11, Велико-Токмакська міська управа мала їх 12¹².

Брак реальної правової, організаційної, матеріальної та фінансової автономії унеможливило розгляд українських органів місцевого управління як органів самоврядування.

Сільські, районні та міські управи виконували роль органів місцевого управління німецької окупаційної адміністрації, повністю залежних від останньої, що не дає змоги розглядати їх як органи місцевого самоврядування. Порядок створення, структура органів цивільної адміністрації на території регіону, їх завдання, функції, склад та компетенція свідчать про загальну спрямованість на організацію «грунтової» і всеохоплюючої системи поневолення й експлуатації ресурсів регіону і країни в інтересах окупантів, на що й була спрямована їх діяльність.

Рекотов П. В. (Запоріжжя). Українські місцеві органи управління у Запорізькому регіоні в умовах окупації (1941–1944)

Досліджується проблема організації місцевого управління у Запорізькому регіоні в період нацистської окупації.

Ключові слова: районна управа, міська управа, сільська управа, гебітскомісаріат, штатткомісаріат.

Рекотов П. В. (Запорожье). Украинские местные органы управления в Запорожском регионе в период оккупации (1941–1944)

Исследуется проблема организации местного управления в Запорожском регионе в условиях нацистской оккупации.

Ключевые слова: Районная управа, городская управа, сельская управа, гебитскомиссариат, штатткомиссариат.

Rekotov P. V. (Zaporizhzhya). Ukrainian local government in Zaporizhzhya region during the occupation (1941–1944)

The problem of organization of local government in Zaporizhzhya region during the Nazi occupation has been researched.

Key words: District authority, City agency, Rural agency, Gebietskommissariat, Stadtkommissariat.

1. Державний архів Запорізької області (далі – ДАЗО). Ф. Р–1433. Оп. 1. Спр. 257. Арк. 29; Ф. Р–3061. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 1; Ф. Р–3053. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 25; Нове Запоріжжя. 1941, 30 листопада.

2. ДАЗО. Ф. Р–3053. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 25; Нове Запоріжжя. 1941, 30 листопада.

3. Запорізький рахунок Великої війни. 1939–1945 / Ф. Г. Турченко, В. М. Мороко, О. Ф. Штейнле, В. С. Орлянський та ін. Запоріжжя, 2013. С. 138.

4. ДАЗО. Ф. Р–1433. Оп. 1. Спр. 269. Арк. 7; Спр. 275. Арк. 25.

5. ДАЗО. Ф. Р–1433. Оп. 1. Спр. 269. Арк. 150, 152.

6. Там само. Арк. 47, 77, 118, 158.

7. Московский район, г. Харьков. История и современность / Ю. Король, Б. Зайцев, С. Куделко и др. Х., 1994. С. 176; ДАЗО. Ф. Р–1433. Оп. 1. Спр. 268. Арк. 1–3; Центральний державний архів вищих органів влади України Ф. Р.4620. Оп. 3. Спр. 239. Арк. 32–33.

8. ДАЗО. Ф. Р–1433. Оп. 1. Спр. 268. Арк. 1–4.

9. ДАЗО. Ф. Р–3061. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 43.

10. ДАЗО. Ф. Р–3053. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 2–3; Ф. 1613. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 5, 26, 25, 30, 32, 43, 61; Ф. 1577. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 8;

11. ДАЗО. Ф. Р–3053. Оп. 1. Спр. 2. Арк. 19.

12. ДАЗО. Ф. 1613. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 1; Ф. 1577. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 8.

ЧОГО НЕ ВИСТАЧАЄ СЬОГОДЕННІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Серед демократичних перетворень, які здійснюються в Україні останніми роками, реформа (децентралізація) публічної влади привертає особливу увагу з боку і науковців, і політиків, і широкої громадськості, і наших закордонних партнерів. Такий інтерес зумовлений не лише значущістю завдань, а й тією обставиною, що ця реформа, на відміну від багатьох інших, майже однотайно визнається як одна з найуспішніших (а то й як єдина успішна). Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації»¹.

Розрізняють два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням².

Обидва варіанти децентралізації дискутуються в наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості, але просування цього процесу в нашій країні відбувалось доволі повільно. Певною мірою це пояснюється тим, що, по-перше, Україна є державою унітарною, а це передбачає централізацію всієї системи державного управління. По-друге, обмеженістю прописаних повноважень місцевих органів у законодавчих документах. По-третє, відносно низькою активністю громадськості у процесах демократизації суспільства³.

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу зберегти єдність держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних

потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату⁴.

Цілком очевидними є неабиякі демократичні переваги децентралізації, оскільки вона передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо заінтересованих осіб або їх представників⁵.

Світова практика свідчить, що більшість країн тяжіють до децентралізованої влади. Це спонукає вітчизняних науковців (політологів, юристів, фахівців з державного управління та ін.) ретельно вивчати цей досвід, досліджувати питання його використання в Україні з урахуванням наших реалій.

Такими, що заслуговують на увагу, нам видаються узагальнення й пропозиції авторів колективної монографії закарпатських правників, яка вийшла в 2015 р. за загальною редакцією проф. М. В. Савчина⁶. Зокрема, автори наголошують на такому. Децентралізація влади може набувати різних форм залежно від цілей розвитку системи – публічної влади та системи публічної адміністрації. Окрім політичної децентралізації, яка передбачає організацію публічної влади на рівні суб'єкта федерації або автономії, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним зі складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю

за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю.

На думку дослідників, формування конституційно-адміністративних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики, наголошують дослідники, має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності, наблизеності та доступності управлінських послуг можлива після становлення самодостатнього місцевого самоврядування на рівні громад. Так мереживо-центрична система ухвалення владних рішень передбачає максимальне наблизення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем публічної влади⁷.

Цілком обґрунтованим видається такий висновок-прогноз авторів зазначеної монографії: «Упровадження децентралізації влади тісно пов'язано із реформою адміністративно-територіального поділу, який емпірично буде запроваджений спочатку шляхом укрупнення громад, які мають стати реально дієвими та спроможними. Така самодостатність громад має бути побудована на аудиті необхідних адміністративних послуг населенню та забезпечення доступу до них, а також їхньої належної якості. За таких умов можлива побудова субрегіонального та регіонального рівня властей, які б були здатні координувати зусилля щодо вирішення функцій і завдань публічної влади відповідного рівня – субрегіону (повіту, району) – регіону (області, землі, міста-столиці тощо). Так само, транскордонне співробітництво на засадах об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сприятиме процесу європейської інтеграції України»⁸.

З часу набуття Україною незалежності питання впровадження децентралізації влади постійно порушувалося, але бракувало політичної волі. Активно розгорнувся цей процес у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», якою передбачається визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад⁹.

Протягом 2014–2015 рр. Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ін.

Також Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. У Стратегії щодо децентралізації та реформи державного управління зазначено: «Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова

ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування¹⁰.

Окрім того, Президентом України був поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (№ 2217а від 15 липня 2015 року), який був попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. Ним передбачено, що джерелом влади в Україні мають стати місцеві громади, які самі будуть збирати податки і розподіляти бюджети. Місцеві органи влади отримають значний обсяг повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме і нерухоме майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо. Замість обласних та районних адміністрацій держава буде представлена інститутом префектів.

Посада префектів вводиться з метою нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування на відповідній території. У законопроекті також зазначено, що префект координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів, центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Глава держави зможе тимчасово призупиняти повноваження місцевих органів влади у разі, якщо є загроза державному суверенітету.

У впровадженні реформи з децентралізації необхідно враховувати, що вона має не лише переваги над централізованою системою, а й свої недоліки. Так, американський фінансовий аналітик Джеймс Шуров'ескі зазначає: «Сила децентралізації полягає в тому, що з одного боку вона стимулює незалежність і спеціалізацію, а з іншого – дозволяє людям координувати свої дії і вирішувати складні проблеми. Суттєвий недолік децентралізованої системи – відсутність гарантій того, що цінна інформація, отримана в одній частині системи стане всезагальним надбанням»¹¹. Водночас автор застерігає, що «створити децентралізовану систему не так то й просто, а ще

важче її підтримувати. Крім того, децентралізація дуже легко перетворюється в дезорганізацію»¹².

Попри усі вагомні результати, які уже досягнуті в ході реформи, слід відзначити й перешкоди на їх подальшому шляху. Зокрема, думка «Законодавче забезпечення відстає від практики децентралізації» звучить рефреном майже у всіх відгуках з місць. Чимало питань виникає і при аналізі безпекових аспектів децентралізації. Потребує поглибленого розгляду функціонування політичної влади в центрі й на місцях. У зв'язку з цим актуальності набуває дослідження нового явища в Українській унітарній державі – регіональних політичних режимів¹³. На жаль, у щойно прийнятому Законі України «Про національну безпеку і оборону» статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки закріплений, на нашу думку, недостатньо чітко.

В умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація, на думку О. В. Скрипнюка, може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;

посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

небезпека відцентрових тенденцій через украй низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами¹⁴.

Успішність просування України до консолідованої демократії буде залежати від здатності політичних еліт творчо і конструктивно працювати, а також від ефективності діяльності Верховної Ради, Президента і Уряду в зовнішній і внутрішній політиці, тісної співпраці України з євроатлантичними структурами, ступеня розвитку громадянського суспільства¹⁵.

Ярмиш О. Н. (Київ). Чого не вистачає сьогоденній децентралізації публічної влади в Україні

Дається огляд та оцінка основних теоретичних підходів та законодавчих ініціатив щодо децентралізації публічної влади в Україні.

Ключові слова: Україна, публічна влада, законодавство, децентралізація влади.

Ярмыш А. Н. (Киев). Чего не хватает сегодняшней децентрализации публичной власти в Украине

Предложены обзор и оценка основных теоретических подходов и законодательных инициатив касательно проблемы децентрализации публичной власти в Украине.

Ключевые слова: Украина, публичная власть, законодательство, децентрализация власти.

Yarmish O. N. (Kyiv). What is lacking today's decentralization of public authority in Ukraine

A review and evaluation of the main theoretical approaches and legislative initiatives on the decentralization of public authority in Ukraine is presented.

Key words: Ukraine, public power, legislation, decentralization of power.

1. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави // Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 4(І). С. 140. URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>

2. Політологічний енциклопедичний словник/[відп. ред. Шемшученко Ю. С., упоряд. Горбатенко В. П.]. 2-ге вид., доповн. і перероб. К., 2004. С. 152.

3. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf

4. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика // Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал. 2015. № 12. С. 23. URL: www.viche.info

5. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 92–98. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf

6. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія. Ужгород, 2015. 216 с.

7. Там само. С. 194–195.

8. Там само. С. 198.

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.
11. Шуровьески Дж. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство / пер. с англ. М., 2007. С. 84.
12. Там же. С. 87.
13. Див. Яремчук В. Д. Регіональні політичні режими в Україні: Львівщина (1990–2017 рр.). К., 2018. 112 с.
14. Скрипнюк О. Знач. праця. С. 24.
15. Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. 2014. Вип. 8. С. 276. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2014_8_70

О. М. Ситник (Мелітополь)

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ШЛЯХ ВІД АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ДО РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Сучасний світ, його економічні та геополітичні виклики, вимагають від кожної країни належного вирішення не лише зовнішньої, а й внутрішньої політики. Україна не є винятком і останні чотири роки для неї стали вирішальними стосовно низки проблем: від забезпечення оборони країни до реформування судової сфери, правоохоронних органів, формування антикорупційних інституцій тощо. Одним із нагальних завдань стало продовження адміністративної реформи, й зокрема – децентралізації. І саме децентралізація стає пріоритетним напрямом державного й регіонального управління відносно становлення нового формату балансу стосунків між центральними органами управління держави й новоствореними органами територіального управління.

Французький адміністративіст Б. Гурней вирізняє чотири основні групи соціуму, що можуть бути зацікавлені в реформах державного управління: а) публіка як абстрактно єдине ціле, іншими словами, усе населення держави, поліпшення управління в якій сприятиме підвищенню його життєвого рівня; б) політичні партії, здебільшого опозиційні, але й навіть їхнє прагнення до реформ нерідко є декларативним, з винятково політичними цілями, які після приходу до влади забуваються; в) міністри – щодо реформ у керуваних ними сферах, які, проте, часто стикаються із суцільним небажанням чиновництва усіх ланок до будь-яких, не кажучи про кардинальні, змін і фактично блокують реформи; г) окремі посадові особи «реформатори» в локальних сферах, їхніми мотивами тут можуть бути як кар'єрний поступ, так і бажання просто працювати в зручніших умовах налагоджених систем¹.

У нас перша група, яка, відповідно до Конституції, визначається як народ України, поза сумнівом є зацікавленим суб'єктом, що через виборчі процедури мав би голосувати за ті політичні сили, що заявляють про необхідність адміністративної реформи. А проте на практиці цього не відбувається, вибір українського електорату здебільшого продиктований іншими чинниками. Наявність

другої названої групи суб'єктів – опозиційних політичних партій – видається цілком логічною в демократичних суспільствах. Адже одним із дієвих методів здобуття влади опозицією є критика існуючої адміністрації та способів, за допомогою яких вона здійснюється. Проте Б. Гурне справедливо відзначив, що прагнення опозиційних партій до реформ нерідко забувається з приходом до влади або навіть через участь у ній. У кожному разі наявність у програмних документах політичних партій розділів про реформи публічної адміністрації слід розглядати як позитивний чинник навіть, якщо потім буде реалізована лише частина декларацій. Третя та четверта групи можливих заінтересованих в адміністративній реформі суб'єктів стосуються лише окремих сфер адміністрації. Хоча їх роль, особливо коли це стосується керівників центральних органів виконавчої влади, є незаперечно важливою, більше того – може покращити загальні показники ефективності діяльності публічної адміністрації².

Ю. Тодика відзначив, що реформування державного апарату України, проведення адміністративної реформи неможливе без наукового обґрунтування. Особливо – на трансформаційному етапі розвитку держави та суспільства, коли вони поступово відходять від тоталітарної моделі політичного устрою. Питання оптимізації функціонування виконавчої влади – одне з найбільш гострих, актуальних і складних. Ідея демілітаризації й децентралізації державної влади при збереженні ідеї правової держави є підґрунтям появи й розвитку теорії сервісної держави, завданням якої є задоволення потреб суспільства і кожного громадянина на принципі послуг. Держава стає партнером у договорах. Таке розуміння призначення держави повною мірою відповідає положенням ст. 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У цій конституційній нормі чітко виражений персонорієнтований підхід на відміну від соціорієнтованого, втілена не тільки основоположна ідея пріоритету прав людини, а й ідеологія державного управління і проведення адміністративної реформи, орієнтація на забезпечення прав людини і громадянина. Не людина для держави, а держава для людини – концептуальна позиція законодавця, в тому числі в аспекті відносин громадянина з органами державного управління. Тому стрижневою ідеєю адміністративної реформи має бути забезпечення прав особи. Відповідно слід

формувавши й державний апарат, його структури, визначити зміст його діяльності». Без вирішення таких концептуально важливих питань, як форма правління, процедура формування місцевих органів державної виконавчої влади, вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, неможливо провести адміністративну реформу. У ст. 15 Конституції встановлюється що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної та ідеологічної багатоманітності, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Це доволі демократичне положення. Воно важливе для демократизації суспільних відносин. Але це не означає, що у держави не може бути ідеологічної домінанти. А вона, на думку Ю. Тодики, має бути втілена в забезпеченні національної безпеки країни, в захисті національних інтересів, в реалізації прав людини». Загалом реалізація адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу в життя, правової політики в цій сфері, що ґрунтується на чіткій ідеології та методології державотворення. При цьому, методологія проведення адміністративної реформи, вдосконалення виконавчої влади має базуватися на таких постулатах: проблеми виконавчої влади слід розглядати у контексті розвитку суспільства й системи державної влади; необхідна чітка ідеологія державного управління та проведення адміністративної реформи; права людини і громадянина повинні визначати спрямованість реформи; оптимальному застосуванню вітчизняного та зарубіжного досвіду; регламентації управлінських процесів; адміністративна реформа може бути реалізована належним чином тільки тоді, коли вона узгоджується з концептуальними аспектами конституційної реформи³. Чи не найбільш нагальними завданнями адміністративної реформи залишаються: забезпечення стабільної й ефективної організації системи виконавчої влади; формування фахової, політично нейтральної та відкритої публічної служби; посилення статусу громадянина у відносинах з органами публічної влади; забезпечення прозорості й відкритості публічної адміністрації; створення системи спроможного місцевого самоврядування тощо.

Існує думка, що поняття «адміністративна реформа» є дещо застарілим, оскільки звертає нас до «управлінської» сутності цього явища. Тобто, якщо розглядати вдосконалення ключового терміну реформи управління й формувати новий, модернізований підхід із застосуванням нового терміну публічна адміністрація, то доцільним, певно, буде говорити не про «адміністративну реформу», а

про «реформу публічної влади». Ще одним аргументом на користь останньої тези є те, що під терміном «адміністративна реформа» зазвичай розуміється насамперед реформа системи державного управління. Проте, якщо розглядати фактичне реформування, то ми давно вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система державного управління, а й система місцевого самоврядування тощо. Окрім того, якщо ми зазначаємо, що публічна адміністрація відрізняється від державного управління не лише суб'єктивним складом, а й повною заміною соціальних зв'язків на зв'язки «нового рівня», «нової якості» (передусім маємо на увазі зв'язки між виконавчою владою і громадянами), тоді вживання застарілого терміна «адміністративна реформа» взагалі втрачає свою актуальність, водночас поняття «реформа публічної влади» одразу звертає увагу на якісно нове смислове навантаження цього явища⁴.

Загалом явище децентралізації, притаманне країнам Європи, має суперечливу природу та перебуває на різному рівні у системах державного управління різних держав. Цьому сприяє низка факторів, які можна звести до таких груп: політичні (зміни в підходах до здійснення політики, за яких розширювалася роль місцевих громад та органів місцевого самоуправління), глобальні (зміни в технологіях управління та глобальна інтеграція), економічні (необхідність у зменшенні навантаження з боку державних органів управління та підвищення рівня економічної свободи).

Як свідчить досвід адміністративної реформи в сусідній Польщі, у процесі децентралізації паралельно було здійснено переформатування адміністративно-територіальних одиниць: гмін, повітів, воєводств. Воно здійснювалося передовсім з огляду на їх здатність до виконання певних повноважень. Поділ було здійснено так, щоб мешканці усіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг (наприклад, спеціалізовані лікарні регіонального значення). З іншого боку, цей поділ мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики Європейського союзу. Унаслідок реформи на території Польщі утворено 2 478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (серед них 65 повітів, що мають статус виділених міст – міста на правах повітів). На регіональному рівні після реформи сформовано 16 воєводств (раніше їх було 49). Внаслідок реформи

фінансова система органів місцевої влади в Польщі почала функціонувати на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень. Так, гміни відповідали за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводська влада була уповноважена провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання⁵.

Від самого початку здійснення децентралізації в Україні влада постійно декларувала свою готовність брати приклад цієї реформи саме з Польщі. Однак згодом цих закликів ставало дедалі менше. І проблема не лише в тому, що між Україною та Польщею, попри певну історичну й географічну близькість, існує доволі суттєва різниця: від національних традицій, етнопсихології й ментальності людей до особливостей адміністративного устрою. Основною проблемою стала неготовність української влади взяти на себе відповідальність щодо послідовної та цілісної реалізації цієї реформи в житті. Однією з кричущих проблем став іноді буквальний саботаж місцевими чиновниками районного масштабу утворення та збільшення ОТГ (особливо якщо це суперечило їхнім інтересам). Ще однією проблемою стало неналежне забезпечення процесу децентралізації законодавчою, нормативно-правовою базою. Більш того, нині ми можемо констатувати брак єдиного системного підходу до впровадження децентралізації. Так, низка законодавчих актів, прийнятих упродовж останніх років, не узгоджуються з уже існуючими та між собою. Логічним стає завдання формування мегарайонів. Але й тут більше питань, аніж відповідей. І зрештою, на даний час процес децентралізації виявився призупиненим. А відзначився тут, як це не парадоксально, провладний депутат А. Корнацький, який спрямував до ЦВК звернення з вимогою скасувати призначені вибори до ОТГ у зв'язку з рішенням Конституційного Суду про визнання неконституційним закону «Про всеукраїнський референдум».

Безперечно, що таку систему державного управління в Україні, яка сама блокує власну реформаторську діяльність слід реформувати, причому – від самої гори. Зокрема, обмеженням кількості депутатів ВРУ, наприклад – до 300 осіб, тощо.

Слід зазначити, що першочерговою метою процесу децентралізації мало би бути формування належної ідеології адміністративної реформи, зокрема втілення в життя нової ідеології публічної влади щодо функціонування самої виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності стосовно першочергового забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання їм державних і громадських послуг. Проте, за відсутності в Україні навіть державної ідеології, звичайно ж це завдання виконане не було.

Належне здійснення адміністративної реформи в Україні вимагає вдосконалення діяльності державного апарату. Ідея демілітаризації і децентралізації державної влади при збереженні ідеї правої держави є підґрунтям появи й розвитку теорії сервісної держави, завданням якої є задоволення потреб суспільства та кожного громадянина на принципі послуг.

Визначальною доктринальною засадою на шляху проведення адміністративної реформи має бути принцип – не людина для держави, а держава для людини. Тому стрижневою ідеєю адміністративної реформи повинно бути забезпечення прав особи й громадянина.

Необхідним є продовження процесу вдосконалення структурно-організаційної перебудови центральних ланок системи виконавчої влади, місцевого самоврядування та організації й функціонування органів публічної адміністрації на місцях. Особливої уваги потребує докорінна перебудова змісту відносин цих органів з фізичними та юридичними особами. Адже «сервісний», обслуговуючий характер діяльності публічної адміністрації у відносинах з громадянами є одним з визначальних чинників формування громадянського суспільства й соціальної держави. Цей аспект є одним із провідних і доктринальних у процесі розвитку Української держави.

Ситник О. М. (Мелітополь). Процес децентралізації: шлях від адміністративної реформи до реформи публічної влади

Розглядаються проблеми децентралізації в контексті здійснення адміністративної реформи в Україні. Аналізуються основні групи соціуму, що можуть бути зацікавлені в реформах державного управління. Підкреслено важливість наукового обґрунтування процесу децентралізації. Акцентується увага на доцільності зміни термінології «адміністративна реформа» на «реформа публічної влади».

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, публічна влада, державна влада, реформа, громадянин.

Сытник А. Н. (Мелитополь). Процесс децентрализации: путь от административной реформы к реформе публичной власти

Рассматриваются проблемы децентрализации в контексте осуществления административной реформы в Украине. Анализируются основные группы социума, которые могут быть заинтересованы в реформах государственного управления. Подчеркнута важность научного обоснования процесса децентрализации. Акцентируется внимание на целесообразности изменения терминологии «административная реформа» на «реформа публичной власти».

Ключевые слова: децентрализация, административная реформа, публичная власть, государственная власть, реформа, гражданин.

Sytnyk A. N. (Melitopol). The process of decentralization: the path from administrative reform to the reform of public authority

The problems of decentralization are considered in the context of the implementation of administrative reform in Ukraine. The main groups of society that may be interested in the reforms of public administration are analyzed. The importance of the scientific substantiation of the decentralization process was emphasized. Attention is focused on the expediency of changing the terminology «administrative reform» to «reform of public authority».

Key words: decentralization, administrative reform, public authority, state power, reform, citizen.

1. Гурней Б. Введение в науку управления / Пер. з фр. Г. С. Яковлев. М., 1969. 430 с.
2. Школик А. Перспективи адміністративної реформи в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2003. Вип. 38. С. 220, 221.
3. Тодика Ю. Конституційні засади проведення адміністративної реформи // Право України. 2003. № 4. С. 104–109.
4. Міхровська М. С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administratyvna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektyvy-mikhrovska-m-s> (дата звернення: 4.10.2014).
5. Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз // Наука. Релігія. Суспільство. № 4. 2010. С. 61, 62.

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ, МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Інститути місцевої публічної влади: місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування та їх суб'єкти в своєму конституційному розвитку пройшли декілька етапів. Умовно їх можна позначити так: I етап – період до конституційного становлення цих інститутів; II етап – період законодавчого оновлення зазначених інститутів після прийняття чинної Конституції 1996 року, яка вперше на рівні Основного Закону визнала, гарантувала та визначила засади місцевого самоврядування; III етап – період сучасної конституційної трансформації інститутів місцевої публічної влади.

7 грудня 1990 року був прийнятий перший на теренах колишнього Радянського Союзу Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який діяв у редакції Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року. Закон 1990 р. відновив інститут місцевого самоврядування в Україні. Розроблення проекту цього Закону розпочалося в Інституті держави і права у 1989 р. під керівництвом доктора юридичних наук І. П. Бутка, який згодом очолив відповідну робочу групу у Верховній Раді України.

Багато положень Закону мали конституційний характер, заклали основи становлення місцевого самоврядування в Україні. Воно визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. В Законі закріплювалися: територіальна основа, базовий рівень, система, принципи, економічна і фінансова основа місцевого та регіонального самоврядування; порядок формування, функції і компетенція органів місцевого самоврядування. Редакція Закону 1990 р. виходила із «радянської» концепції одержавлених рад, які визнавалися одночасно органами державної влади та місцевого самоврядування. Друга редакція 1992 року – зробила крок вперед щодо роздержавлення і зміцнення самостійності органів місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що територіальна організація влади на першому етапі еволюції місцевої публічної влади до прийняття чинної Конституції зазнала значних змін. Зокрема, впроваджувались і скасовувались інститути регіонального самоврядування, представників Президента України. Про це свідчать положення другої редакції зазначеного Закону, Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р., Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. Цими актами встановлюються перші законодавчі засади контрольної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Еволюція інститутів місцевої публічної влади на цьому етапі безпосередньо проявляється в конституційному процесі, під час розроблення нової Конституції. Тоді з'являються неофіційні та офіційні концепції, проекти Конституції, в яких питання місцевого самоврядування займають чільне місце. Так, у Концепції Конституції Української Республіки співробітника Інституту держави і права І. А. Тимченка місцевим Радам народних депутатів пропонувалося надати статус місцевого органу законодавчої влади, а їх виконавчим комітетам – статус органів виконавчої влади. У Концепції нової Конституції України, схваленої Верховною Радою 19 червня 1991 р., передбачалося, що основою суспільного і державного ладу України є, зокрема, розвиток місцевого самоврядування; на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу республіки діє система місцевих органів державної влади і самоврядування, яка здійснюється через відповідні Ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування, збори і сходи, місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії. В проекті Конституції України, внесеної відповідною комісією Верховної Ради в червні 1992 р., в розділі V «Місьцеве і регіональне самоврядування» вперше з'являється термін «територіальна громада». Так, у статті 224 проекту визначалося: «Місьцеве самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи»; у статті 225 – «Радники є відповідальними за певну сферу самоврядування відповідної територіальної громади ... Голова Ради є одночасно головою відповідної територіальної громади». Подальші

проектні розробки не використовують цього поняття. Зокрема, в редакції проекту Конституції від 26 жовтня 1993 р. в статті 188 йдеться про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами, а в статті 47 Конституційного Договору місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сучасне визначення місцевого самоврядування набуває в редакції проекту Конституції від 24 лютого 1996 р. (у статті 138 – як право територіальних громад)¹, і остаточне – у статті 140 чинної Конституції України.

Інститут місцевого самоврядування як комплекс конституційних норм, що регулюють відносини у сфері місцевої публічної влади, представлений у багатьох розділах Конституції 1996 року. Насамперед, у першому – «Загальні засади», у статті 5 – «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» та статті 7 – «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Окремий XI розділ Основного Закону присвячений місцевому самоврядуванню. Його центральним, первинним елементом є територіальна громада. Це дало підстави для наукових висновків про те, що Конституція України регулює питання місцевого самоврядування, виходячи переважно з концептуальних положень громадської теорії, хоч і з використанням окремих позицій державницької². Насправді, якщо аналізувати положення не лише XI-го, а й інших розділів Конституції, бачимо різноплановий підхід до регулювання публічної, зокрема, й муніципальної влади: державницький, громадсько-господарський, громадський.

Прийняття Основного Закону стимулювало розвиток конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування, діяльності місцевих органів виконавчої влади. На другому етапі еволюції цих інститутів були прийняті, зокрема, закони: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.; «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.; «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.; «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 5 квітня 2001 р.; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.; Бюджетний кодекс

України в редакції від 21 червня 2001 р.; «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р.; «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.; Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. Предмети регулювання місцевої публічної влади, зокрема щодо державного, адміністративного, громадського контролю присутні в багатьох актах галузевого законодавства, рішеннях Конституційного Суду України тощо.

Зазначені нормативні акти окреслили контури нової моделі місцевої публічної влади. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань подальшого реформування адміністративної системи, системи адміністративно-територіального устрою. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи у 1998–2000 роках; так званого другого етапу конституційної реформи щодо місцевого самоврядування в 2004–2007 роках та адміністративно-територіальної реформи у 2004–2006 роках. Найвдалішими спробами розробки відповідних концептуальних, проектів нормативних документів у цей період стали Концепція адміністративної реформи (1998 рік), декілька варіантів концепції реформи публічної адміністрації, нові редакції законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, законопроекти про адміністративно територіальний устрій. В них знаходиться відображення ідеологія децентралізації державної влади, принципи субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування. На початку 2000-х років розробляються концептуальні підходи щодо проведення так званої політичної реформи, які майже не зачіпають сферу місцевого самоврядування. У 2004 р. Законом України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» до Основного Закону вносяться концептуально не виважені зміни і доповнення. Це стосується і різних редакцій законопроекту № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України (щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування)», які розглядалися у 2004, 2005, 2007 роках.

Критичний аналіз положень чинної Конституції в частині територіальної організації влади розпочався одразу ж після її прийняття. Більш того, чи не найсуттєвішою вадою Основного Закону вважали XI розділ Конституції «Місцеве самоврядування», який пропонували докорінно переробити. І ця думка панує до сьогодні. Між тим, критики глибоко не замислювались про концептуальну логіку розробників означених положень в редакції 1996 року. Видається, що основною метою авторів цих приписів була, по-перше, остаточна

руйнація так званої радянської вертикалі через встановлення факультативного субрегіонального та регіонального рівнів місцевого самоврядування – районних та обласних рад, що мають представляти спільні інтереси територіальних громад і, по-друге, найголовніше, закладення в Основному Законі ідеї домінування в системі місцевої публічної, муніципальної влади територіальної громади, а, власне, жителів, що мешкають на її території, і які набували конституційно-правової здатності брати участь у публічному управлінні, здійснювати реальний громадський контроль у сфері місцевої публічної влади. І це було зроблено ще до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, яка в редакції 1985 року сповідувала жорстку державницьку теорію місцевого самоврядування і ще не переймалася проблематикою партисипативної демократії (демократії участі), до якої прийшла лише у 2009 р. в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування. Іншими словами, в цій частині, Конституція 1996 року випередила свій час.

Водночас слід визнати, що в чинну редакцію Основного Закону були закладені суперечливі положення. Проте переважно вони стосувалися не XI, а інших розділів Конституції, передусім щодо територіального устрою (розділ IX) та «інших органів виконавчої влади» (розділ VI).

По-перше, у статті 133 Конституції відображена архаїчна, модель системи адміністративно-територіального устрою, в якій змішані адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах) та поселення (міста, селища і села). Адже, слід розрізняти штучні адміністративно-територіальні утворення (області, райони і т. ін.), які формуються державою для забезпечення системи управління від природних, невідчужуваних від людей поселень, якими є села, селища і міста. Означена мішанина веде до дезорганізації системи територіального устрою, не дає можливості проведення повноцінної адміністративно-територіальної реформи. У цій же статті перераховані існуючі області, що відповідає радянській традиції державотворення, але не створює умов для подальшого розвитку регіонів у країні.

По-друге, у VI розділі Конституції, в статтях 118, 119, закладався дуалізм публічної влади в особі місцевих державних адміністрацій та районних і обласних рад. При цьому останні неприродним

способом делегують свої повноваження місцевим органам виконавчої влади і формально контролюють їх діяльність відповідно до делегованих повноважень. Таким чином створюються передумови для дублювання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

XI розділ Основного Закону також не позбавлений недоліків, про що свідчить практика реалізації Конституції. Основний з них – невідзначеність територіальної основи місцевого самоврядування та його засадничого принципу – повсюдності в системі адміністративно-територіального устрою.

Все це не дає можливості проведення повноцінної реформи територіальної організації влади, яку частіше називають реформою місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що суттєвими складовими конституційно-правової модернізації місцевої публічної, муніципальної влади, місцевого самоврядування є адміністративна та адміністративно-територіальна.

Адміністративно-правова складова пов'язана з визначенням системи місцевого врядування, підвищенням ефективності його функціонування, наданням якісних публічних, адміністративних послуг населенню практичним запровадженням принципу субсидіарності, чітким розмежуванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування різних рівнів, впровадженням ефективною системи державного, громадського контролю на рівні муніципальної влади та за нею.

Адміністративно-територіальна складова лежить в площині визначення територіальної основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальної реформи та впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування.

На сьогодні положення Конституції України щодо територіального устрою значною мірою так і залишилися нереалізованими. Це не сприяє чіткому розмежуванню компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, що функціонують в різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до дублювання їх повноважень, ускладнює земельні та бюджетно-фінансові відносини, розмежування об'єктів комунальної власності, призводить до неточного, а в деяких випадках і до

відсутності визначення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць. За таких умов неможливо забезпечити реалізацію європейських стандартів щодо повсюдності місцевого самоврядування, повноти та виключності його повноважень.

Сучасна конституційна модель регламентації відносин у сфері територіального устрою має певні недоліки концептуального, термінологічного, системно-структурного характеру. Зокрема, спостерігається термінологічна нечіткість понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт», унаслідок чого значно спрощується поняття територіального устрою, не забезпечується вирішення ключових проблем реформування територіальної організації публічної влади.

Феномен муніципальної влади в Україні ґрунтується на визнанні її провідним конституційним суб'єктом саме територіальної громади. Водночас територіальна громада не має ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади. Механізми участі громадян, громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не врегульовані та не втілені у муніципально-правову практику. Громадяни не мають суттєвих інструментів контролю за діяльністю муніципальної влади та впливу на вирішення поточних місцевих проблем.

До цього часу існуюча конституційна модель муніципальної влади значно обмежує організаційну та економічну самостійність місцевого самоврядування, створює штучну залежність органів місцевого самоврядування у вирішенні організаційних питань (визначення структури та штатної чисельності) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та виконавчих апаратів районних і обласних рад.

Більшість зазначених проблем має комплексний характер, їх розв'язання вимагає формування нової правової основи територіальної організації публічної влади, що неможливо забезпечити без оновлення конституційно-правового регулювання питань територіальної основи у напрямках:

розширення конституційно-правових засад територіального устрою України принципами, що мають гарантувати належну та відповідну європейським стандартам територіальну основу місцевого самоврядування – повсюдність місцевого самоврядування,

спроможність територіальних громад та їх органів здійснювати повноваження;

конституювання нової адміністративно-територіальної одиниці – громади, яка має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг у відповідності зі встановленими стандартами і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування;

запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: регіони (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь); райони; громади.

Ці напрями знаходять вираз у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Урядом у квітні 2014 року, в законодавстві, яке спрямоване на децентралізацію публічної влади і на внесення змін до Конституції України в частині децентралізації³. Відомо, що ці зміни були заблоковані так званими «особливостями здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Тому видається слушною пропозиція Президента України, яка прозвучала на засіданні Ради регіонального розвитку: «...сьогодні я можу наголосити – давайте подумаймо, що у зв'язку з тим, що пройшли незаконні вибори вчора на окупованих територіях, у зв'язку з тим, що Росія взяла на себе повну відповідальність за брутальне порушення Мінських домовленостей, ті зміни до Конституції ми залишаємо в Парламенті, але може ми швидко підготуємо зараз зміни до Конституції, які дозволять нам рішуче продовжити наступ на захист децентралізації, забезпечивши їм конституційний фундамент. Не встигаємо зробити це з першого січня 2019 року, оскільки потребує двох сесій, зробимо з першого січня 2020 або 2021 року, але наш рух вперед має бути таким, коли ніхто нас не зупинить»⁴.

Пухтинський М. О. (Київ). Еволюція інститутів місцевої публічної, муніципальної влади в конституційному процесі України

В публікації дається огляд еволюції підходів до розуміння місцевої влади та самоврядування в процесі конституційного будівництва 1990–2018 рр. в Україні.

Ключові слова: Україна, Конституція України, муніципальна влада, місцева влада, конституційний процес.

Пухтинский Н. А. (Киев). Эволюция институтов местной публичной, муниципальной власти в конституционном процессе Украины

В публикации дается обзор эволюции подходов к пониманию местной власти и самоуправления в процессе конституционного строительства в 1990–2018 гг. в Украине.

Ключевые слова: Украина, Конституция Украины, муниципальные власти, местные власти, конституционный процесс.

Puhtinsky M. O. (Kyiv). The evolution of institutions of local public and municipal authorities in the constitutional process of Ukraine

The publication provides an overview of the evolution of approaches to understanding local government and self-government in the constitutional process of 1990–2018 in Ukraine.

Key words: Ukraine, the Constitution of Ukraine, municipal power, local authorities, constitutional process.

¹ Проект Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 року, схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року. Київ, 1996.

² Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К., 2003. С. 58–66; Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. К., 2007. С. 424–431; Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. К., 2007. С. 118–123; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. К., 2010. С. 294–330.

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 15 лютого 2015 р., № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91; Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156 // Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 90; Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII // Голос України, 02.09.2015. № 161.

⁴ Виступ Президента України на відкритті Сьомого засідання Ради регіонального розвитку 12 листопада 2018 р. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-vidkritti-somogo-zasidannya-ra-50986>

І. М. Чекаленко (Черкаси)

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА ЧЕРКАЩИНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Від початку незалежності України неодноразово робилися спроби створення ефективної системи органів місцевого самоврядування, де б населення широко долучалося до прийняття управлінських рішень і розв'язання всіх питань життєдіяльності громади. Однак, пострадянський синдром і низка інших негативних чинників перешкоджала цій тенденції. Проте, вже з 2014 року в Україні й на Черкащині, зокрема, серед працівників органів місцевого самоврядування, представників громадських організацій і небайдужих громадян активізувався процес формування територіальних громад. При цьому, особлива увага зверталася на необхідність врахування національних традицій самоврядування та реалізації громадських ініціатив щодо підвищення легітимності органів місцевого самоврядування згідно з принципами, що закладені в Конституції України. Насамперед вирішення нагальних проблем територіальних громад щодо управління майном і природними ресурсами, участі жителів у громадському житті відповідних адміністративних одиниць тощо. Саме тому, нагальним завданням стало залучення громадян до прийняття управлінських рішень, з метою збільшення представницьких і виконавчих повноважень на місцевому рівні в процесі децентралізації влади в Україні. Насамперед йдеться про децентралізацію фінансів та розподіл повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Визначальною правовою основою проекту мали б бути принципи, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування. І, безперечно, одним з важливих аспектів процесу децентралізації стала проблема раціонального та виваженого об'єднання громад, з урахуванням передусім інтересів місцевих громад і необхідністю всіляко протидіяти тенденції до вимирання невеликих сіл.

Утім, все починається з неналежного забезпечення процесу децентралізації законодавчою та нормативною базою. Науковці однією з причин цього називають брак єдиного системного підходу до впровадження реформи децентралізації. Так, низка

законодавчих актів, прийнятих упродовж останніх років, не узгоджуються з уже існуючими та між собою. Зокрема аналіз Закону України «Про засади державної регіональної політики» свідчить про реальні обмеження можливості з боку органів місцевого самоврядування впливати на прийняття стратегічних планів розвитку. Закон обмежується лише реалізацією тактичного планування, а також не узгоджується з рядом існуючих законів України, зокрема щодо економічного прогнозування¹.

Реальний досвід децентралізації в Черкаській області засвідчив існування низки проблем. Наприклад, у Корсунь-Шевченківському районі існують три громади, котрі тримають в ізоляції районний центр, що позбавляє його дотацій та фінансової спроможності. І таких прикладів чимало. Проблема іншого роду – в Канівському районі створюється декілька дрібних громад, за якими стоїть курячий гігант «Наша ряба». І тут постає питання щодо тенденції до укрупнення ОТГ. Так, Степанківська ОТГ в Черкаському районі має вагому перспективу об'єднатися із сусідніми селами Смілянського району: Голов'ятине, Малий Бузуків, Гуляйгородок й Залевки. Однак, районна Смілянська влада чинить всілякий спротив такій тенденції.

І тут постає питання розподілу майна – як громад одного району, так і різних районів. Зокрема, Смілянська районна рада хоче забрати шкільний автобус в селі Голов'ятині, у разі його приєднання до Степанківської ОТГ. Також доволі серйозною проблемою є доля колишніх районних Рад і адміністрацій. Адже не все перейде у майбутні мегарайони. І в цьому контексті постає низка проблем на кшталт: які функції перейдуть до мегарайонів; як будуть функціонувати мегарайони; як і де зберегти мережу районних територіальних центрів по обслуговуванню пенсіонерів, музичних та дитячих спортивних шкіл тощо. Важливо вже сьогодні на законодавчому рівні встановити, якою буде процедура виходу з ОТГ та процедура можливого об'єднання вже створених ОТГ.

На сьогодні в Черкаській області існує 50 об'єднаних територіальних громад, у яких проживає понад двісті тисяч людей.

Цього року «децентралізація» й подальша ліквідація сільрад були призупинені, що пов'язане насамперед із тим, що 28 квітня 2018 року народний депутат А. Корнацький направив до Центральної виборчої комісії звернення з вимогою скасувати

призначені на той час вибори до так званих об'єднаних територіальних громад у зв'язку з рішенням Конституційного Суду про визнання неконституційним закону «Про всеукраїнський референдум». Від самого початку реформи децентралізації він публічно надавав реформу різкій критиці. Масову ліквідацію сільрад та інших представницьких органів влади народний депутат ототожнював зі знищенням демократії, а справжньою метою цієї реформи називав остаточну узурпацію влади правлячими кланами. Постанови ЦВК про призначення виборів до ОТГ, акти Кабміну та інші дії влади з «об'єднання громад» А. Корнацький оскаржив до адміністративних судів. 9 серпня 2018 р. ЦВК, прямо посилаючись на звернення А. Корнацького від 28 квітня, прийняла постанову № 122 щодо необхідності надання Верховною Радою України офіційного роз'яснення стосовно правової ситуації, що склалася².

Прямо протилежну позицію щодо процесу децентралізації займає голова Правління Центру політико-правових реформ І. Б. Коліушко, який стверджує, що саме завдяки децентралізації в Україні буде створено фундамент для ефективної системи самоврядування, котрий сприятиме поверненню влади на місця, дасть змогу органам місцевого самоврядування якісно й відповідально виконувати свої функції та повноваження, а громадянам – впливати на владу, якій вони довірятимуть. Оскільки децентралізація – це ключ до успішного розвитку регіонів, а для того, щоб ці процеси були ефективними та життєздатними, всі зміни потрібно закріпити у Конституції. Таку позицію підтримують інші провідні експерти. «Для успішної реалізації реформи децентралізації необхідно, щоб зміни у відповідних законах були зафіксовані в Конституції, на яку було б можна спиратись, як на основу. Тобто зміцнювати не лише «стіни», а й «фундамент», – висловлює свою думку експерт Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко. Окрім того, Центр політико-правових реформ, спільно з Реанімаційним Пакетом Реформ, розпочав всеукраїнську комунікаційну кампанію «Конституція», мета якої залучити звичайних громадян до конституційних змін³. Однак, теоретичні погляди І. Б. Коліушка та його однодумців ще не здобули належної реалізації у практиці Верховної Ради України. Втім, завдячуючи оновленню ЦВК, реформування місцевого самоврядування було продовжено. Постановами № 156 і 157 від 12 жовтня 2018 року, Центральна виборча комісія призначила на 23 грудня 2018 року перші вибори

та довибори у сотнях територіальних громадах. Але, як і раніше, врегулювання потребує проблема призначення довиборів у громадах із суміжних районів. Адже ніякої логіки немає в тому, що перші вибори призначено в ОТГ, утворених на території суміжних адміністративно-територіальних одиниць, а довибори – не призначаються.

Нині для існування ОТГ чи не найбільш нагальним завданням є забезпечення фінансової самостійності. Громада отримала стимул розвиватися й наповнювати свій бюджет, щоб мати постійні надходження для стабільного розвитку, створення комфортних умов для життя людей. Об'єднаній територіальній громаді залишається більше коштів від податків. Такі результати неабияк стимулюють працівників місцевого самоврядування створювати умови для бізнесу та інвесторів, спонукають людей ризикнути – долучитися до активного управління життям на своїх територіях⁴. Проілюструю це на прикладі Степанківської ОТГ. Так, якщо бюджет Степанківської сільської ради (разом із селом Бузуків) ще рік тому складав близько п'яти мільйонів гривень і приблизно таким же був бюджет Хацьківської сільської ради, то після їх об'єднання зведений бюджет по доходах і видатках Степанківської ОТГ на 2018 рік було затверджено в розмірі 37 мільйонів гривень, а вже за дев'ять місяців маємо збільшення дохідної частини ще на чотири мільйона гривень. Насамперед, це відбулося за рахунок надходження громаді медичної та освітньої субвенції, двох мільйонів субвенції на розвиток інфраструктури, 60 відсотків ПДФО (податку на доходи фізичних осіб) та часткового впорядкування земельних стосунків із суб'єктами господарювання. Звичайно, значні суми нині йдуть на утримання переданих громаді шкіл та медичних закладів, але більше ніж у минулі роки спрямовується коштів і на ремонти шкіл та придбання для них меблів і комп'ютерів, на ремонти доріг, надання матеріальної допомоги тощо. Втім, для більшої фінансової спроможності громад важливо на законодавчому рівні вирішити питання закріплення для ОТГ чітко визначених механізмів отримання коштів від Дорожнього фонду України та зупинити наміри припинити з 2020 року надходження до громад акцизного збору, доцільно на розвиток громад спрямовувати частину акцизного збору на виробництво спиртного та податку на використання надр, вслід за передачею ОТГ земель сільськогосподарського призначення варто перейти до вирішення проблеми передачі громадам

розміщених в їх адмінмежах земель промисловості... Таким чином, одним із найважливіших наслідків реформи має стати посилення матеріальної спроможності громади⁵. І не варто при цьому боятися можливого зростання рівня зарплат працівників ОТГ. Якщо ще зовсім недавно питома вага витрат на функціонування органів управління в селищних бюджетах складала в середньому по Україні 15,2 відсотка, а в сільських громадах – 31 відсоток⁶, то нині більшість громад для цих цілей використовує менше 20 відсотків своїх бюджетів, а взята для прикладу Степанківська ОТГ – 11,7 відсотка.

Ще однією нагальною проблемою для об'єднаних територіальних громад є завдання охорони громадського порядку. Закон, що дозволяє звичайним громадянам брати участь в охороні громадського порядку, ухвалено ще у 2000 році. Але справжньої актуальності він набув лише під час Революції Гідності, коли звичайні громадяни продемонстрували неабиякий потенціал об'єднання в протидію вуличній злочинності. Необхідність такого об'єднання постала за повної бездіяльності поліції, коли її функції з забезпечення громадського порядку взяли на себе звичайні люди⁷.

Питання легальності функціонування формувань з охорони громадського порядку не таке вже й принципове, бо нинішнє скликання Верховної Ради України довело: під назвою «закон» можна прописати все, що завгодно. Тож важливіше не те, що громадським формуванням дозволено охороняти громадський порядок, а деталі, прописані у відповідному законі. Законодавство України регламентує діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку. Але воно, водночас, містить і шпаринки, якими можна зловжити під прикриттям забезпечення громадського порядку⁸.

А. Маляр зауважила, що відповідно до закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», на діяльність громадських формувань впливають поліція, державні місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування. На перший погляд, розподіл впливу на громадські формування між трьома суб'єктами є запобіжним заходом проти монопольного впливу поліції та зловживань з боку державних структур. Але в законі є малесенька шпаринка, яка дає поліції інструмент впливу. Це необхідність узгоджувати з поліцією статут майбутнього громадського формування. Без такого узгодження його не зареєструють, як і рішення про створення формування⁹.

Експерти звертають увагу на те, що найбільші побоювання громадян пов'язані з ризиком використання громадських формувань для виконання специфічних завдань поліції, не передбачених законом. Такий ризик законом зведено до мінімуму. По-перше, забороняється використовувати громадські формування для виконання завдань, не передбачених законом. По-друге, такі дії підпадають під ознаки статті 365 Кримінального кодексу України за перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. По-третє, місцева рада (сільська, селищна, міська) може подати заяву до суду про заборону діяльності громадського формування з охорони громадського порядку в разі виходу за межі завдань, встановлених законодавством¹⁰.

Особливої нагальності цій проблемі додає та обставина, що від початку 2018 року, скажімо в Черкаському районі обов'язки дільничних виконують лише 4–5 працівників поліції. Тому загони охорони громадського порядку в ОТГ, як і загалом по Україні, можуть стримати наростаючу хвилю криміналітету. Зменшити рівень злочинності та порушень громадського порядку здатні й ОТГ, коли почнуть утримувати дільничних інспекторів поліції, які обслуговуватимуть населення громад. У поточному році такі пілотні проекти почали реалізовувати в Україні. Очевидно, дана проблематика потребує вивчення та популяризації.

Отже, слід підсумувати, що процес децентралізації в Україні висвітлив низку нагальних проблем, котрі потребують термінового вирішення. Перспективним напрямом є вирішення проблем децентралізації через впровадження єдиного системного підходу на базі узгодження законодавчої бази та подолання корупційних явищ. При цьому, важливою передумовою позитивного завершення процесу децентралізації є реалізація єдиної державної стратегії. У разі, якщо формування об'єднаних територіальних громад не завершиться добровільним об'єднанням, то воно має всі шанси завершитися адміністративним способом (за прикладом Польщі).

Чекаленко І. М. (Черкаси). Децентралізація на Черкащині: проблеми та перспективи

Розглядаються проблемні аспекти та перспективи процесу децентралізації на прикладі Черкаської області. Аналізуються різні підходи щодо впровадження реформи децентралізації. Акцентується увага на питаннях розподілу майна та фінансування. Підкреслено, що перспективним напрямом є вирішення проблем децентралізації через упровадження єдиного системного підходу на базі узгодження законодавчої бази та подолання корупційних явищ. При цьому, важливою передумовою позитивного завершення процесу децентралізації є реалізація єдиної державної стратегії.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, Черкаська область, реформи, фінансування, громадський порядок.

Чекаленко І. М. (Черкасы). Децентрализация на Черкашине: проблемы и перспективы

Рассматриваются проблемные аспекты и перспективы процесса децентрализации на примере Черкасской области. Анализируются различные подходы по внедрению реформы децентрализации. Акцентируется внимание на вопросах раздела имущества и финансирования. Подчеркнуто, что перспективным направлением является решение проблем децентрализации путем внедрения единого системного подхода на базе согласования законодательной базы и преодоления коррупционных явлений. При этом, важной предпосылкой положительного завершения процесса децентрализации является реализация единой государственной стратегии.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины, Черкасская область, реформы, финансирование, общественный порядок.

Chekalenko I. N. (Cherkasy). Decentralization in Cherkasy: problems and prospects

The problem aspects and prospects of the decentralization process are considered on the example of Cherkasy region. Various approaches to the implementation of the decentralization reform are analyzed. Attention is focused on the division of property and financing. It was emphasized that a promising direction is the solution of the problems of decentralization by introducing a unified system approach based on the harmonization of the legislative framework and overcoming corruption phenomena. At the same time, an important prerequisite for the positive completion of the decentralization process is the implementation of a unified state strategy.

Key words: decentralization, united territorial communities, Cherkasy region, reforms, financing, public order.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ МОВ В УКРАЇНІ

Вибір теми моєї доповіді зумовив черговий сплеск законодавчих ініціатив щодо застосування мов в Україні та, зокрема, спроба введення в юридичний обіг нового поняття «місцева мова». Йдеться насамперед про проект закону про загальні засади та принципи реалізації мовної політики в Україні (реєстр. № 8550 від 04.07.2018), який подав на розгляд Верховної Ради України народний депутат Є. В. Мураєв. Сам проект не становить якогось особливого інтересу, оскільки він значною мірою структурно і текстуально співпадає з текстом визнаного неконституційним сумної слави Закону України «Про засади державної мовної політики» (далі – Закон).

Проте у проекті запроваджено нове поняття «місцева мова» – мова, яка традиційно використовується в межах адміністративно-територіальної одиниці, відмінної від регіону (місто, район в місті, село, селище, район), громадянами України, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення держави, та/або відрізняється від державної мови та регіональної мови або мови меншини, офіційно визнаної в регіоні, де знаходиться ця адміністративно-територіальна одиниця. Відповідно, «регіоном» в проекті вважається «окрема адміністративно-територіальна одиниця України, визначена у частині другій статті 133 Конституції України», тобто лише АР Крим, області, міста Київ та Севастополь. Натомість у Законі регіон – це «окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села». Тому визначення у проекті «регіональна мова або мова меншини» формально відповідає визначенню Закону – мова, яка традиційно використовується в межах регіону громадянами України, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) держави, але вже має інший зміст через інше розуміння в проекті виразу «в межах регіону». Іншими словами, замість єдиного поняття Закону «регіональна мова або мова меншини» в проекті пропонується два «місцева мова» і власне

1. Кухленко О. В., Федоряк Р. М., Невмержицька С. М. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України // Державне управління: удосконалення та розвиток. № 2. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1028> (дата звернення: 20.02.2017).
2. А. Корнацький зупинив децентралізацію. URL: https://gazeta.ua/articles/politics/_kornackij-zupiniv-decentralizaciyu/853865 (дата звернення: 16.08.2018).
3. Коліушко І. Щоб децентралізація була ефективною, її необхідно закріпити в Конституції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/818?page=578> (дата звернення: 16.08.2018).
4. Перша в Україні об'єднана громада ділиться успіхами. URL: https://kurs.if.ua/articles/persha_v_ukraini_obiednana_gromada_dilytsya_uspihamy_59330.html
5. Василенко О. П., Дяченко М. І. Децентралізація влади і її наслідки для громади. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2018/36.pdf (дата звернення: 18.04.2018).
6. Горячук В. Ф., Назар О. І. Методичні засади оцінки самодостатності об'єднаних територіальних громад // Теорія та практика державного управління. 2016. № 2 (53). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/3/301.pdf> (дата звернення: 26.05.2016).
7. Маляр А. Охрана общественного порядка как тест для полиции и общества. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/01/31/7170109/> (дата звернення: 31.01.2018).
8. Там же.
9. Там же.
10. Там же.

«регіональна мова або мова меншини», які розрізняються лише територією свого традиційного використання.

Розмежовуються в проєкті й суб'єкти прийняття рішення. Так, надання певній мові статусу «місцевої» має здійснювати відповідна місцева рада, якщо 10 і більше відсотків громадян України від загальної чисельності населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці визнали її рідною мовою. Водночас статус «регіональної мови» мають надавати за певних умов Верховна Рада АР Крим, обласні ради, міські ради м. Києва та/або м. Севастополя.

Важливо, що місцевою мовою згідно з частиною другої статті 8 проєкту може бути визнана не будь-яка мова, поширена в Україні, а лише одна з 18 регіональних мов або мов меншин, які зазначені у частині другій статті 7 проєкту.

Відповідно, якщо принципи мовної політики застосовуються до всіх регіональних мов або мов меншин України, які вживаються в межах її території, то щодо місцевих мов подібного застереження немає, оскільки будь-яка «місцева мова» у проєкті зрештою відповідає одній з «регіональних мов або мов меншин України».

Практичний сенс запровадження поняття «місцева мова» видається доволі сумнівним, оскільки, крім статей 1 і 8, присвячених власне порядку надання статусу місцевої мови, це поняття застосовується в проєкті у статтях 5, 6, 9, 11, 12, 25, 26, 29 та ін., але завжди в контекстах «регіональних, місцевих мов або мов меншин», «офіційною регіональною мовою або мовою меншини, місцевою або іншою прийнятною для сторін мовою» або в окремому абзаці, який повністю за змістом є аналогічним попередньому абзацу статті, присвяченому регіональним мовам або мовам меншин. Тобто, жодної специфіки застосування «місцевих» мов не простежується.

Водночас у контексті тематики нашої конференції залишається відкритим питання щодо ролі органів місцевого самоврядування у визначенні, які саме регіональні мови або мови меншин мають користуватися підвищеним захистом у певній адміністративно-територіальній одиниці. У визнаному нечинним Законі закріплювалася норма, що відповідне рішення приймає місцева рада за власною ініціативою, якщо за даними Всеукраїнського перепису населення про мовний склад населення у розрізі адміністративно-територіальних одиниць відповідна мовна група складає не менше 10 відсотків, або на підставі надходження підписних листів від понад

10 відсотків осіб, які мешкають на певній території. Також зазначалося, що за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території. Ідея щодо прийняття рішення про використання певної регіональної мови (визнання мов такими, що є поширеними на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць) місцевими радами присутня і в багатьох інших сучасних мовних проєктах, які мають на меті замінити визнаний нечинним Закон.

Як видається, такий підхід не враховує, що визначення територій, на які поширюються особливі засоби захисту, передбачені частиною III Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі – Європейська хартія), не є проблемою місцевого значення, а отже й не може бути віднесене до компетенції територіальної громади та органів місцевого самоврядування. Так, поширеність мов на тих чи інших територіях держави, рівень загроз їх нормальному функціонуванню є відносними, оціночними категоріями, і можуть бути встановлені лише з загальнодержавних позицій, через порівняння стану справ на різних територіях. Доречно згадати, що в пункті 28 Пояснювальної доповіді до Європейської хартії підкреслюється необхідність, щоб у кожній окремій державі «вживалися узгоджені заходи щодо підтримки мов». Таку узгодженість можна забезпечити лише на загальнодержавному, а не місцевому рівні.

Крім того, запровадження заходів, передбачених Європейською хартією, потребуватиме суттєвих видатків з Державного бюджету України і розподіл цих видатків між адміністративно-територіальними одиницями не може зумовлюватися лише рішенням відповідної місцевої ради. Іншими словами, у справі вирішення мовних проблем має не лише законодавчо закріплюватися, а й реалізовуватися органами державної виконавчої влади єдина державна політика.

Отже, питання про територію, на якій вживаються особливі засоби захисту регіональних мов або мов меншин, передбачені частиною III Європейської хартії, має вирішуватися виключно вищими органами державної влади України. Проте територіальні громади, органи місцевого самоврядування можуть стати ініціатором прийняття відповідних загальнодержавних заходів, забезпечити їх підтримку за рахунок місцевих бюджетів тощо.

Усенко І. Б. (Київ). Місцеве самоврядування та застосування мов в Україні

Розглядаються дискусійні питання участі органів місцевого самоврядування у регулюванні місцевих особливостей застосування мов в Україні.

Ключові слова: Україна, місцеве самоврядування, регіональні мови, мови меншин, місцеві мови.

Усенко І. Б. (Київ). Местное самоуправление и применение языков в Украине

Рассматриваются дискуссионные вопросы участия органов местного самоуправления в регулировании местных особенностей применения языков в Украине.

Ключевые слова: Украина, местное самоуправление, региональные языки, языки меньшинств, местные языки.

Usenko I. B. (Kyiv). Local self-government and the use of languages in Ukraine

Contraversial issues of participation of the local self-governments in the regulation of the local features of use of languages in Ukraine are considered.

Key words: Ukraine, local self-government, regional languages, minority languages, local languages.

Н. М. Крестовська (Одеса)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
У РОЗБУДОВІ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ:
ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ**

Делінквентна та девіантна поведінка неповнолітніх, рівно як і засоби впливу на неї, є настільки ж давнім явищем, як і дитинство та дорослішання. Але тільки за доби модернізації суспільства, складовими якої були індустріалізація, урбанізація та руйнування традиційних патріархальних соціальних зв'язків, ювенальна делінквентність стала явищем, необхідність реагування на яке передусім стала відчутною на місцевому рівні, зокрема, у великих містах.

Історія створення в Україні спеціальних служб та установ, покликаних протидіяти ювенальній делінквентності, що сягає XIX століття, є предметом дослідження П. В. Гламазди, О. В. Кравченко, Я. П. Кравченко (Мальованої), К. В. Продіуса, В. П. Пальченкової, В. П. Шпак та ін. Утім, ця тема ними далеко не вичерпана і, зокрема, залишився поза увагою авторів аспект децентралізації та місцевих ініціатив у створенні перших інституцій для дітей-правопорушників.

Аналізуючи цю проблему, насамперед слід зазначити, що поняття «місцеве самоврядування» потребує історико-політичного тлумачення. Місцеве самоврядування в ідеалі є чи не найпотужнішим інститутом громадянського суспільства, якого, звісно, не було на той момент в імперії. Тому й місцеве самоврядування, започатковане земською та міською реформами середини XIX століття, було украй обмеженим у своїх повноваженнях та ресурсах. Утім, реформи все ж таки створили нормативне підґрунтя для кількох елементів місцевого самоврядування, пов'язаних з судовою владою та охоронною діяльністю. Варто відзначити й те, що державна влада охоче перекладала на плечі місцевого самоврядування та приватних осіб протидію тим сегментам злочинності, які не загрожували інтересам правлячих класів та державній владі як їх виразнику та охоронцеві. Саме в такому контексті слід сприймати закон 5 грудня 1866 р. «Про виправні притулки»¹, за яким створення інституцій для неповнолітніх правопорушників покладалось на земства, товариства, духовні

установи та приватних осіб (ст. 1–2), при тому, що дозвіл на їх створення та контроль за їх діяльністю покладались на Міністерство внутрішніх справ (ст. 5, 13). За даними О. В. Кравченко, протягом 1870–1890-х рр. товариства виправних притулків було створено у всіх українських губерніях², проте далеко не всі вони мали своїм завданням організацію виправних установ для неповнолітніх правопорушників. Як правило, органи місцевого самоврядування виступали співзасновниками таких товариств. Для прикладу можна навести статут Одеського товариства виправних притулків від 10 січня 1886 р., в якому серед засновників товариства ми бачимо Одеську міську думу. Так само серед членів Чернігівського товариства землеробських та ремісничих колоній зазначено земські та міські установи³.

Закон «Про виховно-виправні установи для неповнолітніх»⁴ від 19 квітня 1909 р. зберіг можливість для організації установ для неповнолітніх органами місцевого самоврядування, духовними установами, громадськими організаціями, приватними товариствами та приватними особами (п. 1). На утримання установ для неповнолітніх губернським земським зборам дозволялось призначати одноразову допомогу (п. 16).

Організація притулків або колоній для неповнолітніх потребувала конкретизації надто загальних норм імперського законодавства та немалих коштів. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в цьому плані полягала у створенні статутів товариств притулків і колоній та нормативних документів самих притулків, якими визначався їх внутрішній режим. Що стосується матеріальної сторони справи, то, як правило, саме органи місцевого самоврядування виділяли для того земельні ділянки й кошти, необхідні для облаштування приміщень. Так, у лютому 1884 р. Одеська міська дума виділила ділянку землі та кошти на будівництво будинку для притулку⁵.

Матеріально-правові та процесуально-правові підстави для виділення справ неповнолітніх правопорушників в окреме провадження створив Закон від 2 червня 1897 р.⁶, який вніс зміни до системи покарань та заходів виховного характеру щодо неповнолітніх правопорушників та процесуального порядку розгляду справ неповнолітніх. Утім, мирові судді його практично не застосовували не в останню чергу через брак відповідних механізмів реалізації заходів виховного характеру щодо неповнолітніх. Так, дуже малою була кількість

виправних притулків для неповнолітніх, а церковні установи (монастирі), які теж дозволялося залучати до процесу соціальної реабілітації, банально не знали, як з цим справлятися.

Що стосується участі місцевих громад та органів місцевого самоврядування у формуванні судового сегменту ювенальної юстиції, то варто мати на увазі, що судова реформа 1864 р. завершила встановлення єдиного порядку формування судових установ, що практично унеможливило інституціоналізацію будь-яких місцевих ініціатив у плані створення спеціалізованих судів для розгляду справ неповнолітніх. Як відомо, російські ентузіасти створення таких судів за прикладом США пішли шляхом модифікації мирових судів. Саме з'їзди мирових суддів Санкт-Петербурга та Москви вирішили в окреме провадження справи неповнолітніх і доручили його ведення окремим мировим суддям. Як уявляється, позитивний досвід роботи перших судів для малолітніх у столичних містах імперії став одним з факторів унесення відповідних змін до законодавства про судоустрій. Закон «Про перетворення місцевого суду»⁷, по-перше, увів інститут додаткового мирового судді (ст. 16), по-друге, надав дозвіл мировому з'їзду доручати одному з дільничних мирових суддів розглядати справи певного роду, що виникають у мировому окрузі або його частині з повідомленням про це у місцевій пресі (у виді ст. 45¹ цю норму було включено до Закону «Про заснування судових установ»).

Мирові суди та товариства патронату стали основним суб'єктом нормотворення, яке конкретизувало надто загальну норму Закону «Про перетворення місцевого суду». Так, у Києві саме патронат уніс проект положення про суд («Правила для організації особливого суду у справах малолітніх в місті Києві») до Київського з'їзду мирових суддів, у травні того ж року він був направлений до Міністерства юстиції, а в грудні того ж року схвалений останнім. Нормативною основою для роботи Київського суду у справах малолітніх стали, крім того, затверджені з'їздом мирових суддів «Правила про організацію піклувальників при Особливому суді для малолітніх, який засновується у м. Києві», «Правила про організацію притулку при Особливому суді у справах про малолітніх у м. Київ»⁸.

Одеса стала тим містом, де ініціатива про створення окремого суду для неповнолітніх була повністю в руках міської думи. Одеський міський голова Б. О. Пелікан, будучи за фахом юристом, та гласний

міської думи, присяжний повірений М. І. Доманський обґрунтували необхідність створення такого суду в розгорнутій доповіді⁹, яка включала аналіз злочинності неповнолітніх у місті, чинного законодавства, зарубіжного досвіду та досвіду раніше створених судів для неповнолітніх. Автори пропозиції вказували, що злочинність неповнолітніх зростає і одночасно зростає рецидив злочинності. Так, мирові судді, дільниці яких розташовано було неподалік від Привозу, були завалені справами неповнолітніх злодюжок. Пропонуючи створення суду для неповнолітніх, Б. О. Пелікан та М. І. Доманський, по суті накреслили вимоги до кандидатури судді та програму його діяльності. Вони підкреслювали, що суддя має бути передусім вихователем. Процедура судового розгляду має бути деформалізована, гласність та урочистість процедури мають бути виключені, атмосфера має нагадувати шкільну. Але найголовніше, суд має спиратися у своїй виховній діяльності на інститут піклувальників з числа осіб обох статей, переважно з педагогічною освітою. Саме піклувальник має зібрати відомості про особистість неповнолітнього, який постав перед судом, його оточення, сім'ю, ступінь зіпсованості.

Зрозуміло, що без підтримки місцевої влади та місцевого самоврядування ініціативи щодо формування особливих судів для неповнолітніх були приречені на провал. Адже суд для малолітніх не міг діяти без розгалуженої допоміжної інфраструктури, зокрема, помічників судді – піклувальників (судових вихователів), окремих місць для тримання підсудних під вартою, виправних та виховних установ. Все це вимагало фінансового забезпечення, яке закон обходив мовчанням. Тому в українських містах суди у справах малолітніх створювалися, як правило, не тільки за рішенням мирових з'їзтів, але й за рішенням органів місцевого самоврядування – міських дум та повітових земств і фінансувалися, принаймні частково, за рахунок коштів міського бюджету. Як приклад можна навести рішення Харківської міської думи від 23 лютого 1912 р. щодо згоди на заснування у Харкові особливого суду у справах малолітніх, причому всі витрати на його утримання дума зголошувалася поділити навпіл разом з повітовим земством¹⁰. 26 квітня 1912 р. надзвичайні земські збори розглянули це питання і на потреби суду було виділено кошти, спрямовані на потреби збільшення мирових дільниць у Харкові (число мирових дільниць в цьому місті було набагато меншим, ніж, наприклад, в Одесі, при співставній кількості населення).

На наступний рік було заплановано витрати, рівні витратам міської думи (6 тис. рублів). Земське зібрання погодилося з тим, що піклувальників притулків буде визначати міська дума, хоча й висловило побажання про призначення одного з піклувальників самостійно¹¹.

Що стосується фінансового забезпечення діяльності судів для неповнолітніх, то, як уявляється, найкращим воно було в Одесі. Так, на посади піклувальників заплановано було запросити чотирьох осіб з окладом 900 руб. на рік, а також асигнувати на канцелярію судді 560 руб., на канцелярію піклувальників – 600 руб., на канцелярські товари – 200 руб. на рік. При цьому варто мати на увазі, що за Законом 1912 р. мировий суддя отримував чималу заробітну плату, кошти на утримання камери та квартири, канцелярію тощо. Разом з тим Одеська міська дума постановила додати усім мировим суддям по 2500 руб. на 1914 рік для найму квартири та допоміжного персоналу¹².

У Києві ж фінансування суду для неповнолітніх не зустрічало відгуку від міської думи. Товариство патронату виступило з клопотанням перед міською думою про фінансування дитячого суду, хоча отримало в результаті тільки частку від затребуваних коштів¹³. Значна частка коштів власне патронату йшла саме на утримання суду. Так, за звітом Товариства патронату у травні 1915 року з 11 428 рублів коштів патронату майже половина, а саме 5 249 рублів було витрачено на утримання суду для неповнолітніх¹⁴.

Отже, у підсумку можна зазначити, що місцеве самоврядування зіграло певну роль у формуванні перших установ системи ювенальної юстиції в українських містах у другій половині XIX – на початку XX століття. Ця роль полягала у підтримці ініціатив місцевих громадських діячів та юридичної спільноти у створенні виправних та виховних установ для неповнолітніх правопорушників, підтримці, а подекуди й ініціюванні створення перших судів для неповнолітніх та фінансуванні їх діяльності.

Крестовська Н. М. (Одеса). Міське самоврядування у розбудові ювенальної юстиції в Україні: історичний аспект

Наводяться відомості про участь органів місцевого самоврядування Харкова, Києва, Одеси у створенні виправних установ для неповнолітніх правопорушників та перших судів для неповнолітніх в Україні.

Ключові слова: неповнолітні правопорушники, мировий суд, суд для неповнолітніх, ювенальна юстиція.

Крестовская Н. Н. (Одесса). Местное самоуправление в строительстве ювенальной юстиции в Украине: исторический аспект

Приведены сведения об участии органов местного самоуправления Харькова, Киева, Одессы в создании исправительных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей и первых судов для несовершеннолетних в Украине.

Ключевые слова: несовершеннолетние правонарушители, мировой суд, суд для несовершеннолетних, ювенальная юстиция.

Krestovska N. M. (Odesa). Local Self-Government in Developing Juvenile Justice in Ukraine: Historical Aspect

The article provides data about participation of local governments of Kharkiv, Kyiv, Odessa in the establishment of correctional facilities for juvenile offenders and the first juvenile courts in Ukraine.

Key words: juvenile offenders, peace court, juvenile court, juvenile justice.

1. Об исправительных приютах: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 5 декабря 1866 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собрание 2. Т. 41: 1866. СПб., 1898. № 43949.

2. Кравченко О. В. Товариства виправних притулків для неповнолітніх в Україні (друга половина XIX – початок XX ст.) // Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Сер. : «Актуальні проблеми історії України». 2011. № 37. С. 29–37.

3. Устав Одесского общества исправительных приютов и список учредителей общества с приложением исторической записки образования общества, составленной О.О. Чижевичем. Одесса, 1886. С. 3; Устав Черниговскаго Общества Земледельческо-Ремесленной Исправительной Колонии для несовершеннолетних. [Утвержден 13 сентября 1894 г.]. Чернигов, 1895. С. 1–2.

4. О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних: Высочайше утвержденный и одобренный Государственным Советом и Государственной Думой, 19 апреля 1909 г. // ПСЗРИ. Собрание 3. Т. 29: 1909. СПб., 1912. № 31727.

5. Мальована Я. П. Протидія злочинності неповнолітніх: ювеналістичні традиції Одеси // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Вип. 4. С. 15–16.

6. Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений

об их наказуемости : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 2 июня 1897 г. // ПСЗРИ. Собрание 3. Т. 27: 1907. СПб., 1910. № 14233.

7. О преобразовании местного суда: Высочайше утвержденный, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон, 15 июня 1912 г. // ПСЗРИ. Собрание 3. Т. 32: 1912. СПб., 1915. №. 37328.

8. Левитский В. Суд для малолетних в городе Киеве. К., 1915. Приложение.

9. Известия Одесской городской думы. 1913. № 13–14. С. 94–101.

10. Бочаров Ю. Первые особые суды по делам малолетних в России // Дети-преступники / под ред. М. Н. Гернета. М., 1912. С. 541.

11. Известия Харьковской городской думы. 1912. № 3–4. С. 536.

12. Приложени № 3. Смета на содержание судебных мировых учреждений // Приложения к смете доходов и расходов гор. Одессы на 1916 год. Одесса. 1917. С. 55.

13. Левитский В. Указ. соч. С. I–II.

14. Киевская мысль. 1915, 19 мая.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ (НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ) З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДОЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ (ІСТОРІЯ, СУЧАСНИЙ СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ)

Виконання правоохоронної функції держави прямо залежить від рівня підтримки правоохоронних органів населенням, довіри суспільства до правоохоронних структур. У зв'язку з цим, одним із пріоритетних завдань органів внутрішніх справ (Національної поліції) України протягом усього періоду існування як правоохоронного органу держави є встановлення партнерських відносин з громадянським суспільством, налагодження тісної взаємодії між працівниками ОВС (поліцейськими), органами місцевого самоврядування та населенням.

Звертаючись до історичного досвіду щодо встановлення партнерських відносин правоохоронних органів з населенням, необхідно зазначити, що вони були одним із важливих напрямів їх діяльності на різних етапах становлення та розвитку української державності. Так, за часів Української Народної Республіки формами взаємодії органів правопорядку та населення були добровільні дружини, що створювалися з числа представників державної влади на місцях та місцевих громадських організацій; «Вільне козацтво», що створювалось козаками для підтримки законності та порядку в містах і селах; інститут сільських виконавців, в основу якого покладено залучення місцевих органів влади та працюючого селянства до сприяння міліції¹.

За часів радянської України такими формами взаємодії були товариства (загони) сприяння міліції (з 1931 року – бригади сприяння міліції). Бригади були організовані на підприємствах, в установах, колгоспах та радгоспах і брали активну участь у боротьбі з правопорушеннями та карною злочинністю. Керівництво їхньою діяльністю покладалось на Головне управління міліції, що дало можливість домогтися організованої єдності в побудові та діяльності товариств (загонів) добровільних помічників міліції².

У подальшому, починаючи з початку 60-х років минулого століття, основними формами взаємодії міліції та населення стали

добровільні народні дружини (ДНД), які брали участь в охороні громадського порядку й профілактиці правопорушень. ДНД формувалися на підприємствах, будівництвах, транспорті, в колгоспах, навчальних закладах та інших установах із числа найбільш свідомих представників громадськості. Зазначені формування стали вкрай необхідною та ефективною ланкою механізму боротьби зі злочинністю, здійсненні профілактичної та виховної роботи серед населення, а також підтриманні авторитету міліції в суспільстві³.

Після набуття незалежності успадкована від колишнього СРСР мілітаризована модель МВС України спрямовувалася переважно на жорстке реагування в умовах організованої злочинності, масових заворушень. Водночас необхідно зазначити, що керівництвом МВС України наприкінці 90-х рр. ХХ ст. було ініційовано низку програм, спрямованих на впровадження моделей роботи ОВС, орієнтованої на громаду. Серед них – Програма розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням на 2000–2005 роки», «Програма формування позитивного іміджу міліції України на 2003–2007 роки», Комплексна програма вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999–2005 роки та ін.

До цього загалу також необхідно додати Закон України «Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону». Документ визначає повноваження органів державної влади, зокрема і ОВС, щодо залучення населення до протидії протиправним вчинкам, організації взаємодії між ними, порядку здійснення нагляду і контролю за діяльністю громадських формувань тощо. Закон також визначає статус і роль громадських формувань, які виконують завдання у сфері охорони громадського порядку, механізм їх створення та реєстрації, форми і методи роботи таких формувань, регулює питання набуття громадянами членства в них, встановлює обов'язки й права членів цих об'єднань, а також визначає засади правових гарантій та соціального захисту осіб, залучених до охорони громадського порядку і т. ін.

Однак, аналізуючи результати виконання цих програм та вказаного нормативно-правового акту, можна дійти висновку, що тодішнє становище міліції в суспільстві, низький рівень її авторитету серед населення, проблемні питання діяльності міліції у зазначеній сфері так і не були вирішені, а, навпаки, набули ще більшого загострення.

На сучасному етапі державотворення, визначаючи роль органів місцевого самоврядування у цій сфері, необхідно зазначити, що

одним з їх головних завдань є забезпечення правопорядку на своїй території. Адже від рівня безпеки в громаді залежить і добробут людей, від швидкого й ефективного реагування на злочини – їхня захищеність, а від превентивної роботи – менша кількість правопорушень і злочинів у майбутньому. Реалізація цього завдання потребує налагодження ефективної взаємодії між громадою, поліцією та місцевою владою.

Завданням місцевої влади в цьому процесі є фокусувати діяльність поліції на важливих для населення аспектах безпеки в місті (наприклад, наркоманія, квартирні крадіжки та ін.) та домовитися, як їх краще вирішити.

Серед інших складових цього напряму в діяльності органів місцевого самоврядування – визначення спільно з мешканцями тих небезпечних територій, які потребують особливої уваги поліції, своєчасне реагування конкретними діями на запити людей щодо підвищення рівня безпеки, формування важливих для населення пріоритетів в сфері розвитку міста (території). Адже безпечна територія є більш привабливою для інвестиційних проектів, що, безумовно, дає можливість залучити додаткові кошти для розбудови міст і селищ.

Так само, визначаючи інтереси мешканців конкретних громад у сфері взаємодії з органами правопорядку і місцевої влади, необхідно вказати на те, що для них це є можливістю повідомляти поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно з поліцією шукати рішення для їх подолання. Як наслідок – місцева поліція отримує можливість при плануванні своєї діяльності враховувати думку населення з питань безпеки і на підставі цієї інформації формувати місцеві програми із підвищення безпеки.

Крім того, за рахунок більш тісної комунікації та взаємодії між населенням і поліцією збільшується рівень поінформованості людей про те, що робить поліція, яка її роль, права та обов'язки. Відтак, громада отримує можливість контролювати діяльність поліції, мати актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання. Завдяки цьому критерієм оцінки роботи поліції стає те, як поліція вирішує проблеми у сфері безпеки, визначені населенням. При цьому таку оцінку повинні давати представники громад, органів місцевого самоврядування, незалежні експерти.

Актуальність завдань у зазначеній сфері для органів Національної поліції зумовлена тим, що поліцейські є частиною громади, яку

покликані захищати. Крім того, в сучасних умовах критерієм оцінки ефективності діяльності поліції є її здатність належним чином вирішувати проблеми безпеки на території обслуговування.

Аналіз діяльності органів правопорядку дає змогу дійти висновку, що сучасна поліція у своїй роботі все більше орієнтується на потреби місцевої громади. Підтвердженням цього є те, що, Закон України «Про Національну поліцію» вперше на державному рівні визначає необхідність взаємодії поліції і населення на засадах партнерства. Зокрема, розділ «Громадський контроль Національної поліції» передбачає: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Необхідно зазначити, що розвиток взаємодії з громадою для органів Національної поліції зумовлений потребами залучення мешканців конкретної території до співпраці у сфері охорони правопорядку (наприклад, спільне патрулювання, нагляд за територією і вчасне інформування патрульних щодо правопорушень), що своєю чергою, дасть змогу поліції ефективніше запобігати новим правопорушенням.

Крім того, налагодження співпраці з активними мешканцями, вирішення проблем, які турбують громаду, дозволяє заручитись підтримкою громади і будувати довіру між поліцейськими та мешканцями, сприяє формуванню позитивного іміджу поліції. Співпрацюючи з громадою, поліція має можливість підвищувати обізнаність мешканців про свою роботу (наприклад, про межі компетенції поліцейських або про альтернативні шляхи вирішення проблем). А це в подальшому сприятиме зменшенню навантаження на патрульну поліцію⁴.

В сучасних умовах однією з найбільш поширених форм у цій сфері стала програма Community Policing (CoP). Вона полягає в тому, що поліція працює, враховуючи думку громади щодо проблем безпеки та громадського порядку на території обслуговування.

Community Policing – це підхід у щоденній роботі поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де: поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку; поліція

реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; взаємодія і комунікація між населенням і поліцією є ефективною і приносить результати; застосовується індивідуальний підхід до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади; співпраця спрямована на попередження правопорушень і наявний спільний план превентивної діяльності.

Звертаючись до міжнародного досвіду, необхідно зазначити, що СоР є складовою частиною повсякденної роботи поліції у таких країнах, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Данія, Німеччина, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Велика Британія та США.

Досвід цих країн впроваджується в діяльність Національної поліції України. Так, наприклад, у сучасних умовах, в Україні діє програма ПОЛІС від міжнародної організації IREX. На базі бібліотек або інших організацій проводяться тематичні зустрічі поліцейських із членами громади. Такі зустрічі дають громаді змогу зрозуміти повноваження поліцейських та поставити їм будь-які запитання, навіть ті, що не стосуються служби. Це зближує громаду з офіцерами поліції.

Визначаючи перспективи цього напряму взаємодії органів Національної поліції з місцевими громадами та мешканцями, необхідно зазначити, що програми побудови та зміцнення ефективної моделі партнерської взаємодії поліції з громадськістю потребують подальшого розвитку та удосконалення. До їх реалізації необхідно залучати різні групи громадськості: громадські об'єднання (молодіжні, екологічні громадські організації, члени громадських формувань); представників засобів масової інформації; органи самоорганізації населення; трудові колективи, професійні спілки; окремих громадян.

Зозуля Є. В. (Кривий Ріг). Взаємодія органів внутрішніх справ (національної поліції) з органами місцевого самоврядування та громадою у сфері охорони правопорядку (історія, сучасний стан, перспективи)

Висвітлюється питання історії становлення, сучасного стану та перспектив розвитку взаємодії органів внутрішніх справ (Національної поліції) з органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері охорони правопорядку.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, Національна поліція, органи місцевого самоврядування, громада, взаємодія, партнерство.

Зозуля Е. В. (Кривой Рог). Взаимодействие органов внутренних дел (национальной полиции) с органами местного самоуправления и местной общиной в сфере охраны правопорядка (история, современное состояние, перспективы)

Освещается вопрос истории становления, современного состояния и перспектив развития взаимодействия органов внутренних дел (Национальной полиции) с органами местного самоуправления и общиной в сфере охраны правопорядка.

Ключевые слова: органы внутренних дел, Национальная полиция, органы местного самоуправления, община, взаимодействие, партнерство.

Zozulya Ye. V. (Kriviy Rih). Interaction of internal affairs (national police) bodies with local government bodies and local community in the field of law-enforcement (history, current status, perspectives)

It covers the issue of the history of formation, the current state and prospects for the interaction development of the internal affairs bodies (the National Police) with the local authorities and the community in the field of law enforcement.

Key words: internal affairs bodies, national police, local governments, community, interaction, partnership.

1. Кондратьев Я. Ю. Громадські формування з охорони порядку і боротьба зі злочинністю: минуле і сьогодення // Форпост. Міліція України. 2001. № 4. С. 17.
2. Михайленко П. П. Міліція України радянського періоду (1923–1940 pp.) // Офіційний веб-сайт МВС України. URL: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/.../uk/publish/printable_article/47389 (дата звернення 10.10.2018).
3. Мельничук М. А. Правові основи соціального партнерства міліції в умовах трансформації громадянського суспільства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2015. С. 41.
4. Взаємодія поліції та громади : матеріали підготовлені за підтримки програми «Права людини та правосуддя» МФ «Відродження». URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ СЕРЕДНЬОВІЧНИХ МІСТАХ-КОМУНАХ (XI–XIV ст.)

Формування громадянського суспільства в Україні зумовлює інтерес сучасних науковців до питань становлення і розвитку традицій місцевого самоврядування, як вітчизняних, так і інших європейських країн. У цьому контексті увагу дослідників привертає феномен європейського середньовічного міського права, яке виробило та вкоренило моделі організації політичного життя, здатні стимулювати громадську активність і відповідальність міської спільноти. Саме містяни стали тим соціальним підґрунтям, на основі якого у Новий час сформувався середній клас, що складає стрижень громадянського суспільства.

Різні аспекти життя середньовічного європейського міста досліджувались декількома поколіннями науковців – істориків, соціологів, політологів, юристів. Однак вітчизняний доробок у цій царині складають праці загального характеру, що торкаються питання організації влади та управління з історичної або соціологічної точки зору; історики права досліджують здебільшого позитивне право середньовічних міст. Тож корисним буде юридичний аналіз найбільш типових управлінських моделей, як вони були закріплені у міських хартіях і статутах міст. Тому мету цієї розвідки становить виявлення загальних закономірностей організації міської влади у самоврядних європейських середньовічних містах-комунах.

Боротьба між римськими папами та королями за політичну владу в Західній та Центральній Європі, що набула особливого загострення у X–XIII ст., зумовила появу численних міст, яким обидві конкуруючі сторони, сподіваючись на подальшу лояльність і підтримку містян, надавали право на самоврядування. За такими містами закріпилася назва комун. Звільнення від влади місцевого феодала, котрому належала земля, на якій розташовувалося місто, було привабливою перспективою для середньовічних міських громад, оскільки звільняло містян від обтяжливих феодалних повинностей на користь сеньйора. Отримати самоврядування прагнули і здавна існуючі міста;

міські громади збройно виборювали право на самоврядування або ж купляли його у феодалів. Отже, міста-комуні отримували фактичну світську та церковну автономію. У X–XI ст. комунальний рух поширювався на італійські, німецькі, французькі, фламандські, голландські землі. Низка найпотужніших міст спромоглися створити тією чи іншою мірою незалежні республіки.

Найбільшим привілеєм комун було право створювати власні органи міського управління. Системи таких органів в італійських і південних французьких містах інтенсивно формувалися в XI – першій половині XII ст., в німецьких, фламандських і голландських – у XII–XIII ст. Існування органів міського управління було юридично закріплене в хартіях на самоврядування, наданих папами або королями, і у статутах комун, що розроблялися самими громадами.

Політична та економічна автономія комун стала каталізатором їхнього розвитку та нерідко процвітання. Успіхи комунального руху стимулювали вкорінення в суспільну свідомість міфу про першооснови міста¹, яке починає сприйматися не як осередок зла, творіння Каїна, а як центр Ойкумени, місце концентрації культурних досягнень цивілізації, що має безспірні переваги над селом. У цьому контексті для італійських і південних французьких міст закономірним було звернення до образу Рима та виникнення ідеї «Вічного міста». Відтак період XI–XIII ст. став часом зростання інтересу до римської культурної, ідеологічної, політичної та правової спадщини. В ній убачали ідеал, найвищу точку розвитку, зокрема, владних інститутів.

Комуни, прагнучи укріпити свій політичний статус, позиціонували себе як нащадків і продовжувачів величчя та слави античного Риму. Тож не було випадковим те, що в міських статутах закріплювалися ті форми організації міського політичного простору, які вже були апробовані у римській політичній практиці періоду республіки.

Продовжуючи закладену Платоном і Аристотелем традицію класифікації «правильних» форм державного правління на монархію, аристократію (владу оптиматів) і демократію (правління народу), Цицерон вказував, що «zasлугує найбільшого схвалення, так би мовити, четвертий вид державного ладу, оскільки він утворений шляхом рівномірного поєднання трьох видів, названих ... раніше»². Мислитель вважав, що у Римі поєднані й оптимально реалізовані всі три «правильні» форми: монархія функціонує в діяльності консулів і диктаторів, аристократія знаходить вираження у діяльності

Сенату, а демократія – у діяльності коміцій. Середньовічні італійські комуни не могли не копіювати існуючу в ньому модель управління: з одного боку, це було зумовлено їхніми претензіями на політичне наступництво по відношенню до Риму, з іншого боку, як слушно вказав М. Вебер, не існує безмежної кількості управлінської техніки для врегулювання станових компромісів всередині міста³, тож закономірною була рецепція вже готового зразка. Слід, однак, зауважити, що, попри намагання муніципальних адміністрацій наслідувати римський зразок, властива середньовіччю партикулярність політичних моделей у практиці самоврядування міст-комун не була остаточно подолана. Незважаючи на локальні відмінності, всі моделі створювалися таким чином, щоб не допустити узурпації влади або надмірної її концентрації в одних руках. Республіканський лад розцінювався як найвищі благо та цінність для комуни й запорука її свободи. Тому в кожній комуні створювалася система органів, що ділили між собою владні повноваження.

Рецепція римського республіканського політичного досвіду відобразилася насамперед у тому, що в більшості італійських міст-комун влада була поділена між декількома органами, що склалися з представників різних соціальних груп комуни відповідно до описаного Цицероном політичного ідеалу. Так, у Сієнській республіці, згідно з конституцією 1179 р., існували загальні збори містян (*parlamento*), що обирали колегію консулів. Консули мали широкі адміністративні та судові повноваження; проте, їхня влада не була необмеженою: діяльність консулів контролювала Рада Дзвону – орган, що складався з представників найзаможніших та найбагатших міських родин. Рада Дзвону визначала і внутрішню, і зовнішню політику Сієни⁴. Також у Сієні існувала посада капітана народу, що мав схожий статус із плебейським трибуном республіканського Риму. Капітан як захисник інтересів народу мав імунітет, що, однак, не захищало капітана у випадку вчинення ним злочину. Так, 1 серпня 1371 р. був страчений капітан народу Франчіно Надда, винний у спробі державного перевороту⁵.

У Падуї діяли Велика (400, а з 1277 р. – 1000 осіб) і Мала (40, а з 1265 р. – 60 осіб) Ради, котрі обиралися загальними зборами містян. Юридично Велика Рада мала законодавчі повноваження, але фактично її функції зводилися до затвердження законопроектів, які готувала для неї Мала Рада, що мала й виконавчі повноваження. Члени

обох Рад при інаугурації мали приносити клятву на вірність комуні; порушення каралося виключенням з Ради. Судову владу здійснювали три консули⁶.

У Флоренції загальні збори обирали Раду комуни (250 осіб), Раду народу на чолі з капітаном народу (300 осіб) та Раду Сотні. Вважалося, що Рада комуни представляла інтереси Флорентійської республіки загалом, а Рада народу – інтереси цехів; ці два органи зосереджували в своїх руках законодавчу владу. Рада Сотні діяла при 12-и пріорах Флоренції, що мали широкі виконавчі повноваження та були наділені правом законодавчої ініціативи. Пріори разом з 16-ма гонфалоньєрами склали Раду Синьйорії⁷. Наголошуючи на видатних культурних та духовних досягненнях флорентійців у XIV–XV ст., П. Баренбойм та О. Захаров припускають, що саме така модель поділу влади заслуговує на особливу увагу, оскільки виявилася здатною стимулювати творчість містян у різних сферах культури⁸.

Незважаючи на те, що юридично місто-комуна була цілісною корпорацією, всередині міського соціуму існували численні причини для соціальних конфліктів, що нерідко призводили до кровопролиття. З метою примирення конкуруючих за владу сторін та встановлення миру в італійських міських громадах з XII ст. запроваджувалася посада подеста. Інститут подеста мав явну аналогію з римською екстраординарною магістратурою, що призначалась у надзвичайних випадках – диктатурою. Якщо в Римі диктатор мав необмежені повноваження на шість місяців, то у середньовічних італійських комунах строк його повноважень коливався від шести місяців до року. Подеста мав статус глави комуни, але його влада, на відміну від римського попередника, обмежувалася виборними колегіальними органами республік, що продовжували діяти. Передбачалося, що подеста буде особою, що не має зв'язків із жодною з конкуруючих за владу в місті сторін, отже, він призначався з іноземців; його контакти з містянами суворо обмежувалися.

У Венеційській республіці з 687 р. главою держави був виборний дож. Генетично цей інститут опосередковано пов'язаний з Римом, оскільки протягом п'ятих століть, доки Венеція залежала від Візантії, дожі вважалися візантійськими намісниками. Мінімальним віком для претендента було 30 років. Посада дожа не була обмежена у часі, тож у переважній більшості випадків він правив до кінця

життя. При його обранні важливо було враховувати сприйняття претендента всіма групами венеційського населення. Для цього в республіці функціонувала складна процедура виборів, що нараховувала 11 голосувань. Так, на виборах Лоренцо Тьєпола (1268 р.) 30-и членам Великої Ради були роздані воскові кульки, всередині дев'яти з них знаходилися папірці з написом «Lector»; ці особи були допущені до другого туру виборів. Вони обрали 40 осіб – як з-поміж членів Великої Ради, так і інших містян; обрані також отримали воскові кульки, всередині 12 з них був напис «Lector», причому кульки тягнув із капелюха 11-річний хлопчик, який і роздавав їх виборцям. Ті обирали 25 осіб, що знов отримували воскові кульки з рук хлопчика; у дев'яти кульках був папірець із написом «Lector». Обрана таким чином колегія обирала 45 осіб, з яких, знов за допомогою кульок, залишалося 11, котрі обирали 41-го виборця. Ця колегія й обирала дожа. Додати легітимності виборам мало те, що жодний з тих, хто до них залучався (крім хлопчика), не був молодшим за 30 років⁹.

Незважаючи на складну та урочисту церемонію виборів, реальні владні повноваження дожа не були значними. Його влада серйозно обмежувалася іншими, колегіальними, органами. У XII ст., із здобуттям Венецією незалежності від Візантії, у республіці було створено Велику Раду, до якої могли бути обраними лише представники аристократів, чий прізвища містилися у так званій Золотій Книзі. Пізніше виникли інші органи – Рада Десяти, Сенат, Палата Мудрих і шість радників дожа¹⁰.

Наближені до таких моделей влади були системи управління автономними містами у Франції – у Суассоні, Ам'єні, Тулузі, Монпельє, Бове, Аррасі та інших. Від них системи самоврядування були запозичені фламандськими і голландськими містами – Гентом, Брюгге.

Отже, у містах-комунах Італії діяли органи, що представляли і аристократію, і широкі кола містян (роро), а також одноосібні органи. Владні повноваження були поділені між цими органами так, щоб не допустити зміни республіканського ладу в комунах. Поділ влади передбачав, що кожний з органів мав часткові як законодавчі, так і виконавчі або судові повноваження, не монополізуючи їх цілком. Подібні моделі вкоренилися у французьких, фламандських, голландських містах.

Варто вказати, що в окремих містах, де поділ владних повноважень не був достатньо виразним, а боротьба партій за владу

запеклою, поступово відбувалася узурпація влади окремими сім'ями. Так, у Вероні владу захопили Скалігери, у Мілані – Віконті, у Мантії – Есте¹¹. Тож монархічні тенденції, в умовах послаблення органів муніципальної влади та посилення надзвичайних повноважень окремих сімей, виявилися потужнішими порівняно з республіканськими.

Певні відмінності від італійської та похідних моделей самоврядування комун існували у німецьких та скандинавських містах. Насамперед це було пов'язане із тим, що ступінь залежності міст від королів/імператорів/єпископів залишався значно більшим, ніж у землях італійських, французьких, голландських, фламандських. Римських ремінісценцій у хартіях на самоврядування, наданих німецьким містам, практично немає. На перший план у них виступає воля особи, що надає таку хартію. Тож управлінські органи в німецьких, шведських, датських містах створювалися не громадою, а монархом або феодалом, що надав місту статус комуни. Наприклад, надаючи право самоврядування місту Анвейлер (1219 р.), Фрідріх II Гогенштауфен указав, що мешканці міста можуть користуватися правом міста Шпейера¹², тож містяни разом із правом на самоврядування отримали і припис щодо його моделі. Міське право Страсбурга (1189 р.) передбачало, що всі посадовці міста призначаються єпископом, а не обираються громадою¹³.

Крім того, відіграло роль те, що в основу формування моделей муніципального самоврядування було покладено не римський, а германський політико-правовий досвід. Основою для самоврядування стали виборні міські ради, що мали значно ширші повноваження, ніж це було, наприклад, в італійських містах. Ради зосереджували у своїх руках всю повноту влади. У Франкфурті-на-Майні міську раду очолював призначений імператором шультгейс, що управляв містом пожиттєво¹⁴. Лише з XII–XIII ст. з послабленням імператорської влади німецькі міста набувають право обирати бургомістра, який очолював міську раду. Компетенція бургомістрів варіювалася залежно від волі самих містян: наприклад, у Магдебурзі бургомістр, крім того, що очолював міську раду, мав наглядати за правильністю мір та ваг, контролювати торгівлю на ринках тощо¹⁵. (Зауважимо, що таке розширення повноважень бургомістра було йому вигідним, оскільки надавало можливість збагачуватися за рахунок штрафів.) Посада шультгейса у Магдебурзі збереглася, але його компетенція була звужена до ролі помічника графа в судочинстві.

У 1218 р. Фрідріх II Гогенштауфен надав право на самоврядування Берну. Передбачалося, що містяни отримують право самостійно обирати шультгейса, священика, консулів, глашатая; термін повноважень посадовців складав один рік¹⁶.

Міська рада в німецьких містах мала широкі адміністративні та судові повноваження. Члени ради у XII ст. часто призначались разом із наданням права на самоврядування. Так, у Вормсі консули – члени ради – до XIII ст. призначалися королем¹⁷. Лише з XIII ст. міські громади отримують право обирати раду. Система виборів була, як правило, заплутаною. Наприклад, у Дортмунді з 1260 р. при виборах до ради шість ремісничих гільдій, що мали право голосу, обирали по два виборці, які дообирали ще шістьох членів гільдії Рейнольда; таким чином, всього колегія виборців налічувала 18 осіб. У Кельні з XIII ст. право голосу мали 22 цехи, які обирали 36 членів ради у два прийоми – на Івана Хрестителя і на Різдво; шляхом кооптації ті обирали ще 13 осіб. Таким чином обрана рада призначала інших посадовців¹⁸. Очевидно, така складність процесу виборів пояснюється тим, що містяни, по-перше, ще не мали достатнього політичного досвіду, а по-друге, – намагалися ретельніше підійти до формування кадрового складу ради.

Шведські міста також не мали достатнього обсягу самостійності у самоврядуванні. З 52 міст, що отримали хартії на самоврядування, лише 40 були повноправними. У Стокгольмі, Арбугі, Кальмарі функціонували загальні збори містян і міські ради, кількість членів у яких не була визначеною, а встановлювалась для кожного міста окремо (від 12 до 26 осіб). Ради поєднували судові й адміністративні функції та очолювались бургомістрами, але ті не були самостійними у своїй діяльності, а мусили враховувати рішення фогтів, що призначались королем для контролю над діяльністю бургомістрів¹⁹.

Отже, в XI–XIV ст. в Європі існували дві моделі самоврядування міст-комун. В італійських містах у рамках рецепції римської політико-правової спадщини сформувалася модель, що поєднувала одноосібні, колегіальні аристократичні та демократичні органи (компетенція останніх, як правило, зводилась до можливості обирати колегіальні аристократичні органи). Владні повноваження поділялись між цими органами з метою недопущення повалення республіканського ладу. Така модель поширилась у французьких, фламандських, голландських містах. Згодом, у XIV–XV ст. в низці міст-комун

перемогли монархічні тенденції розвитку і влада була захоплена представниками аристократичних родів.

Інша модель сформувалась у самоврядних німецьких містах, залежність яких від центральної влади залишалась значно більшою, ніж в Італії. У таких містах діяли очолювані бургомістрами міські ради, наділені адміністративними та судовими повноваженнями. Бургомістри не становили небезпеки існуючому в місті ладу, оскільки самі перебували під постійним контролем центральної влади.

Німецька модель самоврядування у дещо трансформованому вигляді поширилась на угорські, польські, українські, білоруські, литовські землі.

Ковальова С. Г. (Миколаїв). Організація влади та управління в європейських середньовічних містах-комунах (XI–XIV ст.)

Проаналізована практика самоврядування у середньовічних європейських містах. Показано, що в тогочасній Європі існували римська та німецька моделі організації влади та управління.

Ключові слова: міське самоврядування, середньовічне місто, модель самоврядування, поділ влади.

Ковалёва С. Г. (Николаев). Организация власти и управления в европейских средневековых городах-коммунах (XI–XIV вв.)

Проанализирована практика самоуправления в средневековых европейских городах. Показано, что в Европе того времени существовали римская и немецкая модели организации власти и управления.

Ключевые слова: городское самоуправление, средневековый город, модель самоуправления, разделение властей.

Kovalova S. G. (Mykolaiv). The organization of power and administration in European medieval communes (11th – 14th centuries)

The practice of self-government in medieval European cities is analyzed. It is shown that in Europe at that time there were Roman and German models of organization of power and control.

Key words: city government, medieval city, model of self-government, division of powers.

1. Вальков Д. Северо-итальянские городские коммуны sub specie romanitatis в XI–XV веках (на примере эпиграфических памятников Пизы, Генуи, Болоньи, Модены, Милана) // Вестник православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета. Серия 1. «Богословие. Философия. Религиоведение». 2004. Вып. 2. С. 80.
2. Цицерон Марк Туллий. Про державу. Про закони. Про природу богів / пер. з латини В. Литвинова. К., 1998. С. 39.
3. Вебер М. Город. URL: <https://www.rulit.me/books/gorod-read-209439-47.html>
4. Итальянские коммуны XIV–XV вв. Сб. документов / Под ред. В. И. Рутенбурга. М.–Л., 1965. С. 97.
5. Рутенбург В. Итальянский город от раннего средневековья до Возрождения. Очерки: монография. Л., 1987. С. 78.
6. Статут Падуи // Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы / Под ред. акад. В. М. Корецкого. М., 1961. С. 236.
7. A Source Book for Medieval Economic History. New York, 1965. P. 211–212.
8. Баренбойм П., Захаров А. Флорентийская утопия: государство как произведение искусства. Философско-правовые эссе. М., 2012. С. 29.
9. Tappan E. M. The World's Story: A History of the World in Story, Song and Art. 14 Vols. Vol. V: Italy, France, Spain, and Portugal. Boston, 1914. P. 51–53.
10. Ibid. P. 54.
11. Вебер М. Указ. соч.
12. Пожалование городского права городу Анвейлера // Средневековое городское право XII–XIII веков : Сб. текстов / Сост. Т. М. Негуляева, Л. И. Солодкова; Под ред. С. М. Стама. Саратов, 1989. С. 140.
13. Право города Страсбурга // Там же. С. 96.
14. Источники по истории города Франкфурта-на-Майне XIV–XV вв. Из истории западноевропейского средневековья. М., 1972. С. 262.
15. Записи магдебургского права // Хрестоматия памятников... С. 304.
16. Городское право Берна // Средневековое городское право... С. 131.
17. О должностях казначея, шультгейса и хеймбюргеров, об обращении с преступниками; о приобретении права бюргера // Там же. С. 33.
18. Белов Г. Городской строй и городская жизнь средневековой Германии / пер с нем. Е. Петрушевской. М., 1912. С. 88.
19. Город в средневековой цивилизации Западной Европы. Т. 1. Феномен средневекового урбанизма. М., 1999. С. 323.

ЗМІНИ У ФУНКЦІЯХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НІМЕЦЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У ЗВ'ЯЗКУ З ПОШИРЕННЯМ РЕФОРМАЦІЇ

Реформація була одним із найважливіших процесів у розвитку німецьких земель, який охопив як релігійну та суспільну, так і правову та державну сфери. На відміну від католицизму, протестантська етика не лише трансформувала погляди на догматичні та канонічні питання, а й привела до змін у суцільній правосвідомості та трансформації індивідуальних і колективних поглядів на багато явищ буття. Однією з таких сфер стало й місцеве самоврядування, його роль у житті громади та притаманні йому функції.

Вплив Реформації на процеси, що відбувалися на німецьких землях, досліджували багато науковців, зокрема фон Бецольд, В. Дятлов, С. Каріков, Ю. Некрасов, М. Смірін, Дж. Уайлі. Їхні роботи є ґрунтовними та цікавими, однак здебільшого ці автори зосереджували свою увагу на історичних та релігійних процесах, торкаючись питань територіального устрою та функцій місцевого самоврядування опосередковано.

Еволюція функцій місцевого самоврядування в період поширення протестантизму була напряму пов'язана з філософськими та доктринальними принципами нової конфесії. Одним з положень вчення М. Лютера стало заперечення фінансово-розподільчої функції церкви – одного з найважливіших важелів впливу папи на процеси, що відбувалися в усій Європі. Фінансова акумулююча та розподільча функція Католицької церкви до XVI ст. фактично створила паралельну державній владі панєвропейську систему збору податкових та інших матеріально-фінансових надходжень. Вони збиралися через систему монастирів та парафіяльних церков, згодом спрямовувалися в фінансовий релігійний центр, яким був Ватикан та в подальшому витрачалися на різноманітні церковні фінансові проекти. Протягом століть ця система ефективно працювала, не лише забезпечуючи поточні потреби церковної організації та її членів, а й поширюючи та закріплюючи церковний вплив у Європі та за її межами.

Відсутність опору та незадоволення з боку мирян та світської влади цієї ситуацією до XV ст. можна пояснити відсутністю належних інформаційних потоків, які не давали досягнути весь обсяг цього процесу: мешканці Священної Римської імперії не усвідомлювали, що коли у їхньої церкви протікає дах, Рим спрямовує кошти на будівництво позолоченого собору в Італії, величезного монастиря у Франції та спонсорує експедицію за слоновою кісткою в Африку. XV ст., з його пожвавленням економічних процесів; збільшенням у рази, порівняно з попередніми століттями, подорожей; книгодрукуванням та міграційними потоками відкрило для територіальних громад не тільки їхніх найближчих сусідів, але й усю Європу та надало інформацію про процеси та особливості буття всіх її держав від півночі до півдня та зі сходу до заходу. Паралельно з усіма позитивними явищами, які приніс цей процес, перед очима вищих та особливо середніх суспільних прошарків відкрилася й загальна картина можливостей та дій Католицької церкви, зокрема й у сфері фінансових надходжень, які поступали в тому числі з конкретних місцевих громад.

Незадоволення та подальша критика збору й витрачання громадських коштів Ватиканом почалася задовго до Лютера, свідченням чого є відповідні тези в програмних тезах руху Йоганна Бехайма 1476 р.¹, поширений у XV ст. памфлет «Реформація імператора Сигізмунда»² та інші. Однак саме після виступів М. Лютера на Вормському райхстазі 1521 р. ці ідеї почали знаходити свої реалізації.

Якщо засудження витрачання коштів на розкішні проекти церковних будівництв та надлишкові потреби роздутого штату кліру викликали безкомпромісну критику, то залишалися традиційні церковні напрями діяльності, необхідність яких було важко заперечувати. До останніх включалися т. зв. соціальні витрати: утримання лікарень, шкіл, допомога нужденним, безкоштовне харчування, яке часто пропонували монастирі, допомога подорожуючим (особливо паломникам). Позбавлення церкви збору, перерозподілу та витрачання громадських коштів ставило питання, хто та за які надходження буде реалізовувати ці вкрай потрібні для суспільства функції. М. Лютер та його послідовники аргументували ідею, що цим мають займатися органи місцевого самоврядування. І останні з готовністю підхоплюють цю ідею. На рівні місцевого законодавства починають прийматися акти, які закріплюють таку систему, наприклад, рецес

Мюльхаузена 1523 р. «... всі надходження від податків...слід збирати та направляти на користь нашого міста...»³.

У багатьох територіальних суб'єктів Священної Римської імперії, насамперед у імперських міст, союзів міст та міст з хартіями на самоврядування, фінансова функція була невід'ємною ознакою діяльності міських рад та бургомістрів, однак з прийняттям нових, лютеранських ідей її можливості та обсяг збільшилися в рази.

Однак, паралельно з передачею функцій фінансового (матеріального) соціального забезпечення від Католицької церкви до органів місцевого самоврядування відбувалася й трансформація принципів та самого розуміння як матеріальної допомоги та соціального утримання, так і осіб, які мають право на нього претендувати.

Першою докорінною зміною, що сталася у філософії соціального забезпечення під впливом лютеранства, став територіальний чинник громадянства або місцевої приналежності осіб, на яких воно має поширюватися. Містам, що розбудовували ранне буржуазне суспільство та керувалися раціональними підприємницькими ідеями, подобався принцип соціального забезпечення як страхування: коли громадяни вносили в каси взаємної допомоги кошти, на які потім, у випадку злиденності, могли розраховувати у вигляді підтримки – «альмозену». Міські органи самоврядування з повною підтримкою громадськості почали масово приймати «Устави про бідних», де передбачалася допомога тільки «власним» бідним. На цьому ж в своїх промовах наполягав і М. Лютер⁴, і інші протестантські проповідники⁵.

У контексті концепцій політико-територіального розвитку це був величезний крок від інтернаціонального світу християнства, де всі християни брати та допомагають один одному, на якому наполягала Католицька церква, в бік локального, територіального світу громади, маленького суб'єкта федерації, який опікується виключно внутрішніми проблемами.

Другою радикальною зміною в концепції соціального захисту став принцип «поважної злиденності» – потрапляння особи та її родини в скрутне становище через об'єктивні обставини та врахування зусиль, які робить особа для подолання цього становища. Якщо Католицька церква надавала матеріальну допомогу «явочним порядком», тобто особі було достатньо прийти до церковної структури та заявити про своє скрутне становище, то тут для перевірки обставин життя особи

слід було навпаки прийти до неї з інспекцією. Цю функцію на себе взяли органи місцевого самоврядування як основні розпорядники соціальних виплат. Для цього в їхньому складі були утворені додаткові комітети з декількох поважних осіб, які були зобов'язані робити «візитації» – зазначені походи з перевітками способу та обставин життя особи, що претендувала на альмозен.

Згодом радикальні протестантські проповідники запропонували принцип, що навіть поважних причин бідності не достатньо для автоматичного отримання соціальної допомоги, що особа, яка таку допомогу отримує, має приносити користь громаді, виконуючи, наприклад, певні брудні, низькооплачувані чи некваліфіковані роботи, на яких немає бажаючих. Органи місцевого самоврядування відреагували на такі пропозиції позитивно, взяли на себе функцію організації таких робіт, призначення туди працівників та контроль над їхнім виконанням.

Наступна функція, що перейшла під впливом Реформації до органів місцевого самоврядування від Католицької церкви, була організація освіти, передусім початкової та базової професійної. Тут основні зміни полягали в розподілі викладацьких та організаційних обов'язків. У церковних школах викладачами як правило працювали самі клірики, отже ні контролю за витрачанням коштів, ні цензурного інформаційного контролю бути не могло. Єпископ ніколи не взявся б перевіряти зміст уроків, які проводить його пресвітер, ні щодо їх відповідності релігійній доктрині (більш ефективними в цьому є перевірка мес та проповідей пресвітера), ні щодо їх інтелектуальності. Зрештою, здебільшого священники не отримували доплату за таку діяльність та висувати до них будь-які вимоги було безплідним.

У реформованих громадах функції викладання були передані найманим вчителям, які отримували за це винагороду та могли перевірятися їхніми роботодавцями за будь-якими параметрами, починаючи від релігійних доктрин, які вони пропонували на своїх уроках, та закінчуючи їхнім особистим життям. Для цього в органах місцевого самоврядування були створені додаткові комітети, до складу яких, як правило, входили особи з вищою освітою, філософським та проповідницьким досвідом, для перевірки інтелектуальної складової викладання та особи, що спеціалізувалися на фінансовому контролі, своєрідні аудитори, які перевіряли вчительський склад на

обґрунтованість та доцільність використання довірених їм на школу коштів. Про комісію з такими функціями згадує створена в Саксонії «Інструкція для здійснення генеральної візитації» 1555 р.⁶

У великих територіальних одиницях де розташовувалися вищі навчальні заклади, зокрема університети, діяльність органів місцевого самоврядування в цій царині була ще більша: до їхньої компетенції належало затвердження ректорів, викладацького складу, навчальних програм, рекомендованої літератури, стипендій для студентів та грантів на наукові дослідження.

Аналогічний контроль був встановлений і за організацією та проведенням культу. Протестантські церкви, на відміну від католицьких, не збирали кошти та, відповідно, й не брали участі в їх розподілі. Вони самі, разом зі своїми священниками перебували під фінансовим контролем органів місцевого самоврядування, отримуючи у останніх кошти на свої потреби. Священників до церков затверджувала комісія при міській раді, вона ж давала дозвіл на виступи проповідникам, навіть якщо останні робили їх просто неба. У різних землях приймалися спеціальні місцеві акти, що регулювали взаємини органів місцевого самоврядування з церквою, відповідно до яких остання ставала у пряму залежність від місцевої влади. Такими, зокрема були зміст Брауншвейзького церковного уставу 1528 р.⁷ та рішення Любекського з'їзду Ганзи 1525 р.⁸

Однак, найцікавішим феноменом у описаному розширенні функцій органів місцевого самоврядування німецьких земель є те, що подібні процеси спостерігаються не тільки на тих землях, які прийняли протестантизм, а й у доменних католицьких князівствах та містах, наприклад в Аугсбурзі⁹. Там ці процеси, зрозуміло, відбуваються повільніше і не стосуються призначення священників в церкви.

Отже, маємо зазначити, що поширення протестантизму на землях Священної Римської імперії призвело до розширення функцій органів місцевого самоврядування за рахунок забраних у структур Католицької церкви соціальної підтримки зубожілих, освітньої та релігійної сакральної діяльності. Перехід до органів місцевого самоврядування фінансових потоків для забезпечення виконання цих функцій не лише посилив економічну роль цих органів на їхніх територіях, а й призвів до створення у їхньому складі нових структурних підрозділів та збільшив вплив цих органів на суспільство.

Цветкова Ю. В. (Київ). Зміни у функціях місцевого самоврядування німецьких земель у зв'язку з поширенням Реформації

Досліджується поява у органів місцевого самоврядування земель Священної Римської імперії фінансових та контролюючих функцій щодо соціальних виплат зубожілим, забезпечення та організації освітньої діяльності, релігійної служби. Аналізуються різні аспекти та причини передачі цих функцій від установ Католицької церкви через поширення протестантизму та зміни в правовому менталітеті.

Ключові слова: Реформація, альмозен, право соціального забезпечення, органи місцевого самоврядування суб'єктів Священної Римської імперії Німецької нації.

Цветкова Ю. В. (Киев). Изменения в функциях местного самоуправления немецких земель в связи с распространением Реформации

Исследуется появление у органов местного самоуправления земель Священной Римской империи финансовых и контролирующих функций касательно социальных выплат нищенствующим, обеспечения и организации образовательной деятельности, религиозной службы. Анализируются разные аспекты и причины передачи этих функций от учреждений Католической церкви в связи с распространением протестантизма и изменениями в правовом менталитете.

Ключевые слова: Реформація, альмозен, право социального обеспечения, органы местного самоуправления субъектов Священной Римской империи Немецкой нации.

Tsvietkova Y. V. (Kyiv). Changes in the German local self-government after the Reformation spreading

The article researches emerging of the financial and controlling functions for the social donations to the impoverished, organization and support of education and religion services in German local self-government. Different aspects and reasons of these functions transfer from the Catholic Church bodies after the Reformation spreading and legal mentality change are analyzed.

Key words: Reformation, almozen, social support law, local self-governing bodies of the Holy Roman Empire of the German Nation.

3. Дятлов В. О. «В ім'я Бога і загального добра.» Нижчі верстви населення німецького міста і Реформація. Чернігів, 1997. С. 201.

4. Лютер М. К християнскому дворянству немецкой нации об исправлении христианства. URL: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Germany/XVI/1520-1540/Luther_Martin_II/ frametext22.htm (дата звернення: 09.10.2018)

5. Смирин М. М. Германия эпохи Реформации и Великой крестьянской войны. М., 1962. С. 226.

6. Кариков С. А. Политика лютеранской конфессионализации в Саксонии во второй половине XVI в. // Вестник Томского гос. пед. ун-та. 2013. № 2 (130). С. 150–153.

7. Кариков С. А. Реформація і становлення євангелічної церкви та школи у Брауншвейзі (1517–1555 р.): автореферат дис. ... к.і.н. Харків, 2006. С. 3.

8. Подоляк Н. Реформація в Мекленбурзі: міста, князі, Ганза // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. Львів, 1998. № 5. С. 491.

9. Некрасов Ю. К. К проблеме генезиса немецкой буржуазии XV–XVI вв. (По материалам имперского города Аугсбурга) // Проблемы германской истории. Ученые записки Гос. пед. института. Вып. 1. Т. 518. С. 89–156.

¹ Крестьянские движения в Германии перед Реформацией. Сборник документов. Сост. В. А. Ермолаев. Саратов, 1961. С. 17–57.

² Смирин М. М. Очерки истории политической борьбы в Германии перед Реформацией. М., 1952. С. 128.

ТЕРМІНОЛОГІЧНІ МЕТАМОРФОЗИ МАГДЕБУРЗЬКОГО МІСЬКОГО ПРАВА

Юридичній доктрині середньовіччя та раннього нового часу не властивий сучасний нам галузевий поділ права. Разом з тим про різновиди і певну типологію права юристи міркували ще з сивої давнини. Не оминають цих питань і визначні пам'ятки магдебурзького права, що у XVI–XVIII ст. були популярними на території України та справили серйозний вплив на місцеве право і вітчизняне правознавство.

В цьому аспекті становить інтерес еволюція низки доктринальних понять магдебурзького права, серед яких одним із засадничих було поняття міського права. Вже сама структура основних текстів магдебурзького права дає уявлення про типологію права. Основними розділами Саксонського Зерцала були земське право і ленне право. Норми міського права групувалися осібно. Їх найпопулярнішою систематичною збіркою виступає Саксонський Вайхбільд. Особливістю збірки є, зокрема, те, що вона містить особливу «доктринально-методологічну» першу статтю (такого немає у доступних нам джерелах любецького та хелмінського міського права, що загалом за структурою дещо подібні до Саксонського Вайхбільду). У відповідній першій статті розглядаються витoki права і проводиться його поділ на три різновиди: божественне право (нім. – Gottes Recht, лат. – ius divinum), земське право (нім. – Landrecht, лат. – ius provinciale) і, власне, міське право¹. У назві останнього вже з самого початку оприявнюються певні ускладнення.

У тих німецькомовних і німецько-латинських виданнях Вайхбільду, які нам вдалося проглянути, термін «міське право» (нім. – «Stadtrecht») вживається лише в глосах. В основному ж текстів використовується старовинний термін «Marck-Recht», латинськими відповідниками якого виступають «ius municipale» та «ius civile». В статтях шість та десять, де розповідається про походження та історію міського права, його відмінність від земського, вживається термін «Weichbild-Recht»².

Марка у німців означала громаду – дещо близьке до латинських термінів «civitas» та «municipio». При цьому напрошується й

висновок щодо зв'язку німецького кореня «Marck» з італійським терміном «marchio» (знак, герб, емблема). Разом з тим термін «Marck-Recht» легко переплутати з «Marktrecht», тобто «ринкове право». Наведемо повністю відповідну цитату з Вайхбільду: «Jus ciuile, seu municipale, quod homines vnus ciuitatis seu fori concluderunt inter se tenentes, juxta eorum arbitrium & antiquas consuetudines, quemadmodum Colonienses circa Rhenum ius Caroli confirmatum habent. Saxones vero juxta eorum laudum & plebiscitum. / Marck-Recht ist dieses, das die Marck-Leut hievor bei den alten gezeiten unter einander gesetzt haben, von ihr selbs wilkür (von alter Gewonheit) nach Carolus Recht, als die von Cöln über Rhein, die von Magdeburg und ander guten Städt als ihr wol vernehmen solt in diesem Buch»³ (переклад за німецьким текстом – «Право марки – це те, що маркові люди раніше у давні часи поміж себе встановили, за їх власним вількером (згідно з давнім звичаєм) відповідно до Карлового права, як ті, що з Кельну на Рейні, ті, що з Магдебурга, та з інших добрих міст, про які, можливо, говоритиметься в цій книзі»).

У поняття «Marck-Recht» був подвійний підтекст. По-перше, німецький ринок сприймався як певний аналог римського форуму, де розташовувалися Закони XII таблиць і творився суд. Те, що в інших текстах «Marktrecht» часто перекладали і як ius fori (досл. – «право форуму»), але за змістом точніше було би перекласти як «ринковий привілей»), приводить нас до розуміння іншого сенсу цього поняття.

Ринкові привілеї історично з'являються раніше за міські привілеї. Від франкських часів ринкові привілеї надавалися королями. Так, місту Есслінген-ам-Неккар ринкове право було подароване ще Карлом Великим близько 800 року⁴, а отже Вайхбільд не дарма згадує «Карлове право». У XII ст. відповідне право отримують, окрім королів, також світські графи та фюрсти, що дає їм змогу засновувати міста. З ринкового права бере початок і бюргерське право, тобто по суті інститут громадянства.

Звертає увагу пізніше тлумачення терміна «Marck-Recht», яке запропонував німецький юрист-енциклопедист XVII ст. Й. Я. Шпайдель. Надаючи тлумачення термінові «вількер», науковець висновує, що терміни «Marckrecht», «Stadtrecht», «Willkür» і «Weichbild» є синонімами і означають «муніципальне чи статутне право всякої міської громади, адже такого роду статути є нічим іншим, як угодами приватних осіб (pacta privatorum) щодо належних їм предметів торгівлі чи роботи»⁵.

Відповідна палітра відмінних за смисловими відтінками термінів для розмежування *ius civile* та *ius provinciale* давала змогу адаптувати положення закону до іншого історичного контексту. Не можемо не звернутися тут до одного з положень іспанської пам'ятки «Фуеро Хузго», яка значною мірою була авторським перекладом Вестготської правди (*Liber Iudiciorum*). У параграфі 3 титулу 2 книги I Вестготської правди йдеться про те, що закон доноситься як городянам, так і сільським жителям (*tam urbanis quam rusticis*). При цьому при перекладі іспанською законодавці свідомо усунули властиве античності протиставлення міста і села, замінивши його актуальним для XIII ст. протиставленням суспільних станів: «*así a los fijosdalgo sueto á los villanos*» (як лицарям, так і простолюду)⁶.

Окремий інтерес становлять закономірності вживання відповідних термінів у пам'ятках права України. На жаль, ми не мали змоги понайти з найпопулярнішим на українських землях відповідної доби латинським перекладом Вайхбільда, здійсненого Михайлом Яскером⁷. Утім, можна припустити, що і М. Яскер не намагався дослівно перекласти термін «*Marck-Recht*» (наприклад, як «*ius fori*»). Відомо, що текст М. Яскера брав за основу Павло Щербич при підготовці свого польського перекладу Вайхбільда, що був оформлений у книгу «*Ius municipale, to jest Prawo Mieyskie Maydeburgskie...*». Цей твір так само не містить у відповідному положенні згадок про ринкове право, а роблячи вибір між *ius municipale* і *ius civile*, перекладач надає перевагу першому, перекладаючи його просто як «*Prawo Mieyskie*»⁸.

Подібний підхід демонструє Б. Гроїцький. Єдиною працею, де цей автор торкається питання визначення та типології права є «*Porządek sądów i spraw miejskich prawa magdeburgskiego...*». Ця книга є самостійним твором Б. Гроїцького, а не перекладом. Але тут також вбачається явний вплив глос до Вайхбільда. За Б. Гроїцьким все право поділяється на боже, природжене та людське. Людське право поділяється на духовне та світське, а вже світське буває спільне для всіх народів (*ius gentium*), земське, воєнне, закупне та міське. Зауважимо, що під закупним правом розуміється не *Marck-Recht*, а радше ленне право. Про це, серед іншого, свідчить розміщений на полях латинський відповідник «*ius feudale*»⁹. Говорячи про міське магдебурзьке право, вчений зазначає, що воно у 947 р. було подароване Магдебургу засновником міста – цісарем Священної римської імперії Оттоном Великим.

Це право, частково складене із саксонського загального права, а частково із власних законів та вількерів мешканців міста, польський король Казимир Великий у 1356 р. «за згодою своєї Ради поширив на все королівство і в містах та селах дотримувати (*chować*) постановив...»¹⁰. Тут Б. Гроїцький дозволяє собі й певний патріотичний пассаж, який, крім того, дещо підважує позитивістську концепцію примату держави над правом: «А тому мало би вже воно називатися не міським Магдебурзьким, а *Ius municipale Polonicum*, тобто міським польським правом, адже його міщани в Королівстві Польському вже мають за своє право. Так само й магдебурчани, взявши те право від римського цісаря Оттона, не називали його ні цісарським, ні оттоновим правом, але магдебурзьким, бо його застосовували в Магдебурзі. А оскільки його також всі міщани та сільський люд, що мешкає в Королівстві Польському, в усіх правних вчинках уживають, і значна їх частина по-польському до справедливості польської написана, і з Польщі до Німеччини апеляції не йдуть, і так само й поляки з німцями щодо права не радяться, то отже слушно, щоб воно не німецьким, а польським міським [правом] називалося»¹¹.

Насамкінець варто звернути увагу ще на один цікавий момент. У 1735 р. праця П. Щербича «*Ius municipale...*» перекладалася «на руский штатский языкъ» козацькою комісією, що працювала над «Правами, за якими судиться малоросійський народ». Йшлося про чинний юридичний текст, а отже, переклад мав точно відповідати оригіналу. Але в своїй «українській» редакції «*Ius municipale...*» отримала назву «Право гражданское магдебургское...»¹². В «Екстракті з указів, інструкцій і установ» 1786 р. дається повний реєстр змісту цього перекладу¹³. В «Екстракті...» міститься й зміст «Порядку...» Б. Гроїцького, який, імовірно за тією ж логікою, називається «Книга Порядокъ правъ гражданскихъ»¹⁴. При цьому в реєстрі не вказується, що його упорядники мали справу з українським перекладом Порядку XVIII ст., хоча такий переклад мав існувати. Так, він згадується у Височайше затвердженому Положенні Комітету міністрів Російської імперії від 3 лютого 1831 р., з яким пов'язують скасування в Україні магдебурзького права. Зазначено, що український переклад «Порядку» було передано до сенату 1738 р. разом з деякими іншими матеріалами, але лише «Порядок» згодом лишився в архіві сенату, тоді як все інше було передано до Комісії зі складання законів. Показово, що в Положенні 1831 р. фігурує інша назва Порядку:

«Порядок прав мещанскихъ – перевод учебной книги В. Троицкого, с польского»¹⁵. Ще слід дослідити, коли і ким «правъ гражданскихъ» було замінено на «правъ мещанскихъ». Ми схильні думати, що другий варіант має петербурзьке походження, хоча він мав з'явитися ще до комісії Сперанського, яка готувала указ 1831 р.

Ознайомлення з реєстрами дає підстави вважати, що прикметник «гражданский» був використаний для перекладу в багатьох випадках, де в польських текстах говорилося про міське право і міський суд («prawo mieyskie» – «гражданское право», «sąd mieyski» – «гражданский суд»). Згадаємо принагідно, що, наприклад, у статті 2 глави 26 «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. міський магістратський суд називається «судь градский»¹⁶. Очевидно, що «судь гражданский» і «судь градский» – це не зовсім синоніми.

Яким же був мотив українських перекладачів магдебурзького права? Йшлося про врахування латинських відповідників термінології магдебурзького права чи термін «гражданский» на той момент ще містив чітку прив'язку до міщанського стану?

Як видається, причини вибору відповідного терміна не суто технічно-перекладацькі. Переклад німецьких прав закладав підмурок для подальших кодифікаційних робіт і мав слугувати юридичним обґрунтуванням кінцевого результату кодифікації. Характер використання польсько-німецьких джерел у «Правах» 1743 р. вказує на те, що німецьке право для правників Гетьманщини було не лише символом автономії міст, але й одним чи навіть двома китами, на яких трималася легітимність всієї системи «прав малоросійських». Крім того, розлогий масив, а також певна архаїчність, складність і суперечливість джерел робила німецьке право ідеальним інструментом для певною мірою «творчого» заповнення прогалин у Литовському статуті, норми якого лягли в основу Прав 1743 р. За усіх обставин, що склалися, набагато більш виграшним було назвати міське право правом цивільним. Це суттєвим чином розширювало предметну сферу магдебурзького права, даючи змогу наводити відповідні норми практично по всьому текстові майбутнього кодексу.

Водночас для росіян, що мали на меті звуження застосування в Україні магдебурзького права аж до його повного скасування, більш доцільним видавалося підкреслити його станову міщанську суть.

Малишев О. О. (Київ). Термінологічні метаморфози магдебурзького міського права

Розглядається вживання різних варіантів поняття міського права у текстах пам'яток магдебурзького права.

Ключові слова: юридичний переклад, міське право, магдебурзьке право, Саксонський Вайхбільд, П. Щербич, Б. Гроїцький.

Малышев О. О. (Киев). Терминологические метаморфозы магдебургского городского права

Рассматривается употребление различных вариантов понятия городского права в текстах памятников магдебургского права.

Ключевые слова: юридический перевод, городское право, магдебургское право, Саксонский Вейхбильд, П. Щербич, Б. Гроицкий.

Malyshev O. O. (Kyiv). Terminological metamorphoses of Magdeburg City Law

The use of variants of the concept of City Law in the texts of monuments of Magdeburg law is considered.

Key words: legal translation, City Law, Magdeburg law, Saxon Weichbild, P. Szczerbic, B. Groicki.

1. Das Sächsische Weichbild In der Lateinischen und jetzo gebräuchlichen Hoch Teutschen Sprache aus alten bewährten Codicibus, nebst Nöthigen Auszügen aus der Glosse, so weit selbige zum Verstande des alten und neuen Teutschen Rechts etwas beizutragen scheint, wie auch Einer Vorrede darinnen die Historie des Weichbildes, auch zum theil supplementa der Historie derer anderen Theile des Teutschen Rechts, nicht weniger eine curieuse Nachricht von einer Hoch-Teutschen edition des Land-Rechts und Richtsteiges de an. 1482. enthalten ist / herausgegeben von J. F. Ludovici. Halle, 1721. S. 3.

2. Ibid. S. 13–14, 22–24.

3. Ibid. S. 4–5.

4. Gfrörer A. F. Pabst Gregorius VII. und sein Zeitalter. Band VII. Schaffhausen, 1861. S. 175.

5. Speidel J. J. Speculum juridico-politico-philologico-historicarum observationum; et notabilium; Verborum, Rerum & Antiquitatum, Germanicarum, Clausularum item & Terminorum Practicorum, nec non plurimarum, tam publici, quam privati Juris Quaestionum & et Definitionum. Norimbergae, 1683. P. 1365.

6. Вестготская правда (Книга приговоров). Латинский текст. Перевод. Исследование. Москва, 2012. С. 492.

7. Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів, 2008. С. 90–93.

8. Szczerbicz P. Ius municipale, to jest prawo miejskie maydeburskie nowo z łacińskiego i niemieckiego na polski język z pilnością y wiernie przełożone. Lwów, 1581. S. 1–2.
9. Groicki B. Porządek Sądów y Spraw Mieyskich Prawa Maydeburskiego w Koronie Polskiej w Krakowie drukowany Roku Pańskiego 1616. Przemyśl, 1760. S. 4.
10. Ibid.
11. Ibid. S. 4–5.
12. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. / [упоряд. К. А. Вислобоков] ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. К., 1997. С. XLVIII.
13. Материалы для истории экономического, юридического и общественного быта Старой Малороссии, издаваемые под редакцией Н. П. Василенка. Вып. II: Экстракт из указов, инструкций и учреждений, с разделением по материям на девятнадцать частей. Собрано в Правительствующем Сенате по малороссийской экспедиции. 1786 года. Чернигов, 1902. С. 53–89.
14. Там же. С. 101–109.
15. О заменении магдебургского права в Малороссии Литовским статутом и общими российскими узаконениями : Положение Комитета министров, Высочайше утвержденное 3 февраля 1831 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. VI : 1831. Отд. 1. СПб., 1832. С. 121.
16. Права, за якими судиться малоросійський народ... С. 452.

О. В. Батанов (Київ)

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТРАДИЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції інститутів місцевого самоврядування та виявлення чинників і умов становлення муніципального права та муніципалізму в Україні. Місцеве самоврядування виникає не одразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, традицій, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих історичних, політичних, соціально-економічних та інших умов.

Маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії української держави, дослідивши злети та кризи державності, розглянувши характер стосунків муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

Це дає змогу, по-перше, розглядати еволюцію муніципалізму як єдиний процес її виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності і прямолінійності.

По-друге, аналіз еволюції муніципалізму дає можливість виокремити в загальному історичному русі інститутів публічної влади ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими і соціально-економічними параметрами.

По-третє, незважаючи на те, що розвиток муніципалізму в Україні характеризується радикальними змінами парадигм (від найпростіших вічових зборів Київської Русі до інститутів козацької демократії; від природно-правових вітчизняних форм громадського устрою до рецепованої з Заходу політичної моделі магдебурзького права; від самоврядування вільної Української держави до уніфікованої

системи земського управління за часів Російської імперії; від нетривалого функціонування самоврядних структур під час правління Центральної Ради через терни радянського тоталітаризму з його відкиданням будь-яких форм муніципальної демократії до визнання конституційної концепції прав територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення в умовах незалежної української держави, яка відповідає світовим стандартам місцевого самоврядування) і, що принцип історизму вимагає оцінювати розвиток публічної (державної та муніципальної) влади на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми, ретроспективний аналіз змісту, функціонування муніципальної влади уможлиблює не лише простежити певну наступність протягом століть історії вітчизняного місцевого самоврядування, а й виявити чинники становлення муніципального права та класичного муніципалізму в сучасній Україні.

Слід зазначити, що проблема муніципальних традицій та традиційності загалом у місцевому самоврядуванні та муніципальному праві ще не була предметом ґрунтовних вітчизняних наукових досліджень, що актуалізує необхідність вивчення та глибокого дослідження цієї тематики не лише з науково-теоретичної точки зору, а й у контексті формування в Україні інститутів муніципалізму, проведення муніципальної реформи та з позицій практичної доцільності втілення муніципальних традицій у правотворчу діяльність і правозастосовальну практику органів державної влади та місцевого самоврядування.

Традиції є складним та невід'ємним елементом соціуму, що самоорганізується, насамперед територіальної громади, способом накопичення життєво важливих для цього суб'єкта місцевого самоврядування владно-правових моделей поведінки та взаємовідносин. Саме у традиціях найрельєфніше проявляються історичні, етно-національні, духовно-культурні, соціально-економічні, ментальні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, тобто такі елементи, які є типотворючими чинниками конкретних муніципальних явищ та процесів (територіальних громад, муніципального статутного права, місцевої публічно-самоврядної влади тощо), а з іншого – їм властиві механізми контролю та трансляції унікального соціально-правового та етнополітичного досвіду, який зумовлює специфічний тип конкретного муніципально-правового простору.

По суті, традиція є формою фіксації способу (образу) життя тієї чи іншої соціальної групи, територіальної громади, зокрема.

У кожній країні відповідно до законів суспільно-політичного розвитку формується та діє національна система муніципального права. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку цих країн, їх демократичні традиції, форма правління та державний устрій впливають на розмаїття цих систем. Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Втім, зрозуміло, є відмінність між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії.

Суспільно-політичні чинники у сукупності формують своєрідний механізм, під впливом якого відбувається становлення національної муніципальної традиції та розвитку муніципального права. При цьому вплив кожного з цих чинників, взятого окремо, втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним.

Так, для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципального права насамперед необхідно враховувати історичний чинник. І хоча умови історичного становлення та розвитку муніципального права були і є відмінними в різних країнах, їхня суспільно-політична сутність та функції по суті повсюдно однакові. Адже саме поняття «муніципальний» виникло ще до нашої ери у Стародавньому Римі та використовувалося стосовно громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Створення муніципії як потенційного учасника публічних та цивільних праввідносин почалося ще у IV ст. до н. е. внаслідок реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти.

Після того як влада Риму поширилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про

муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е., який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування у місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а згодом, з розширенням їх компетенції, урядовий контроль загалом. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення стосовно муніципальної верхівки.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципій не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що загалом відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, унаслідок дії яких власне й відбувається становлення муніципальної влади. У цьому плані варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права.

Доволі рельєфно у західній традиції муніципального права проявилась ідея муніципальних прав та вольностей. Насамперед, це можна спостерігати у процесі прийняття та реалізації хартій і статутів міст. Місце і роль статутів міст та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно великі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статuti міст практично були головним її символом, протягом багатьох століть виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад. Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що дедалі більше посилювалося, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовіччі міські статuti вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» (міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо яскраво проявилися у X–XI ст. в містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи їм особливі хартії. Цей муніципально-визвольний

процес повною мірою притаманний європейському континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та, з деякими відмінностями, Італії; в Англії ж розвиток сеньйорального режиму здебільшого обмежився одними помістями, і тому міста доволі успішно боролися там за свою автономію безпосередньо з центральною державною владою, яка поступово поступалася їм. Так, після обнародування Великої хартії вольностей центральний уряд кілька століть надавав містам грамоти, у яких підтверджувалися їхні привілеї та розширювалися міські вольності.

Статuti як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст, найважливіші аспекти міського самоврядування, з'являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, а їх метою було закріплення муніципальних прав (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени. В історичних джерелах зберігалась згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке тоді було генуезькою колонією. На жаль, від цього документа залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії. Згодом у багатьох середньовічних українських містах роль статутів або хартій відігравали так звані уставні грамоти великих князів литовських та королів польських, якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їх повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста.

Цікавим є більш пізній досвід Німеччини, у якій історично місцеве самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів та королів, будучи водночас їх матеріально-фінансовою опорою у вирішенні

питань загальнодержавного характеру. Конституційна історія місцевого самоврядування тут по суті розпочинається лише після ліберальної міської реформи 1808 р. К. фон Штайна. Але в загальнонаціональному масштабі ця історія почалась після ліберально-демократичної революції 1848 р., яка завершилась компромісом між абсолютною монархією і демократичними силами. Через роз'єднаність Німеччини конституційні ідеї місцевого самоврядування спочатку проникли в законодавство окремих німецьких державних утворень. Так, наприклад, Конституційна хартія Пруссії 1850 р. закріпила систему місцевого самоврядування в особі сільських і міських громад. Система місцевого самоврядування в Німеччині отримала загальнонаціональний статус лише після об'єднання в 1870–1871 рр. німецьких земель у централізовану конституційну державу.

В Англії ж сформувалася система муніципального права та управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною її загального права і парламентського правління. Адже, конституційна історія становлення громадівського устрою і місцевого самоврядування у Великій Британії розпочалася з укладання неписаної англійської конституції, тобто з Великої хартії вольностей 1215 р., згідно з якою м. Лондон та всі інші міста і бурги, містечка і порти зберігали давні вольності та свої вільні звичаї. Тривалий час громади у Великій Британії боролись проти королівського свавілля та за свою фінансову автономію. Так, у Петиції про права 1628 р. громади поряд з духовними і світськими лордами просили англійську корону на майбутнє не примушувати їх давати що-небудь у вигляді подарунків і позик, платити податки або які-небудь збори без загальної згоди, наданої актом парламенту. Отже, у XVII ст. громади у Великій Британії не були достатньо вільні; цього стану вони досягли у XVIII–XIX ст. На практиці саме завдяки розвитку англійських міст, які через століття пронесли привілеї, отримані від королів та інших правителів, зокрема, право на призначення мирових суддів, на незалежність від юрисдикції магістрів графств тощо, сучасні територіальні громади мають незалежний від держави статус.

Слід зазначити, що саме громадівська доктрина муніципального права знайшла своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на початку XIX ст. і було зумовлено

проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва в Бельгії здійснюється з певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у доктрині муніципального права Швейцарської Конфедерації, є синтезом теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави. Швейцарські конституціоналісти переконані у тому, що автономне місцеве самоврядування є основою швейцарського федералізму та народовладдя.

Слід зазначити, що попри абсолютно різні шляхи виникнення, становлення муніципальних традицій і розвитку муніципалізму, відмінні підходи щодо конституційної регламентації статусу територіальних громад, суттєві організаційно-правові відмінності між політико-правовими системами цих держав та їх муніципально-правовими системами (у Великій Британії відсутні урядові чиновники, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, а в Німеччині вони є), органи місцевого самоврядування мають практично однакові функції та вирішують майже однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади, а також власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

Правові умови становлення і розвитку муніципального права вимагають створення законодавчої бази та закріплення прав і

гарантій місцевого самоврядування, встановлення юридичної відповідальності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування також має закріплювати систему норм, процедур і механізмів регулювання територіальних, економічних та інших відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Важливість правового чинника підтверджується як формуванням унікальних національних конституційних систем місцевого самоврядування, так і розробленням значної кількості міжнародних стандартів муніципальної демократії, використання яких у процесах формування європейського муніципального права та нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в окремих зарубіжних країнах є дуже своєчасним. Інтеграція цих держав у світове співтовариство накладає на них певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й усередині кожної країни.

Так, стрімкий розвиток муніципального права в сучасних демократіях, триумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся в період після другої світової війни в Європі та США, породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем загалом. Свідченням тому є становлення системи муніципальних прав людини, механізмів їх гарантування та захисту, що є основою для соціального гомеостазису територіальної громади, який, з одного боку, є невід'ємною характеристикою організації та діяльності місцевого самоврядування на певній території та, з іншого боку, властивістю сучасного муніципального права, яке, своєю чергою, виконує специфічну гомеостазисну роль у процесах формування соціально-правової державності та громадянського суспільства.

Свідченням перманентного розширення муніципальних прав є європейська практика їх надання постійним мешканцям-іноземцям. Так, ще у 1992 р. у рамках Ради Європи була прийнята Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, якою встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно частини першої ст. 6 цього документа передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати

та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які висуваються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осідлості, передбачений у статті 6, може становити й менший період (ст. 7).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави – члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні. Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи. Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Нідерландах, Польщі, Латвії, Угорщині), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства загалом, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу.

Важливу роль у формуванні національної муніципальної традиції відіграють різноманітні ідеологічні, духовно-культурні та ментальні передумови становлення і розвитку місцевого самоврядування. У цьому контексті, варто відзначити, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем – проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування низки песимістичних поглядів на долю людства, свідченням

чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності, як вважає багато сучасних вчених, стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана комунікативна культура. В змістовно-термінологічному сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємозумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Культура комунікацій, що базується на принципах пріоритету соціальних, тобто суспільно-значимих інтересів, діалогічних, рівноправних стосунках, синтезі індивідуальних свобод та спільної відповідальності, перетворюється на рубежі ХХ та ХХІ століть на одну з домінант суспільного життя, на загальнолюдську норму мислення та поведінки, на «світову етику». У цьому аспекті необхідно усвідомлювати, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної, правової, духовно-культурної та інших систем українського суспільства у даний час визначаються не лише об'єктивними законами інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування та гармонізації у процесі формування вітчизняного конституціоналізму локального-особистісного фактора та різноманітних особистісних та колективних, місцевих, регіональних і державних інтересів, розмаїття історичних, національно-культурних та інших особливостей розвитку територіальних громад.

Просторово-географічний чинник також відіграє не останню роль у формуванні муніципального права в зарубіжних країнах. Саме він детермінував нерівномірність здійснення в часі та просторі економічних, соціальних, політичних, правових та інших процесів у цих країнах. Так, дуже чітко просторово-географічний чинник проявився в динаміці розвитку та поширення місцевого самоврядування в невеликій Швейцарії та колосальній за розмірами Російській імперії. Він же наклав відбиток і на розвиток муніципальної традиції та муніципального права у цих та інших зарубіжних країнах.

Усі розглянуті чинники й умови становлення західної муніципальної традиції і розвитку муніципального права в сукупності утворюють те повноцінне суспільно-політичне та соціально-економічне середовище, у якому тільки й може реалізуватися це право. Врахування цих та інших чинників дасть змогу як осмислити історичне значення муніципального права, так і зрозуміти його місце і роль у процесах глобалізації та міжнародної міждержавної інтеграції.

На завершення зазначимо, що використання історичного підходу щодо традицій місцевого самоврядування у контексті аналізу процесів становлення сучасного муніципального права та муніципалізму має важливе теоретико-методологічне та практичне значення. Однак історична пам'ять не повинна утворювати ілюзій, призводити до впадіння у своєрідний муніципальний романтизм та відволікати від розуміння місцевого самоврядування у сучасному смислі цього слова. Так, наприклад, аналіз національних традицій вічової демократії, міського самоврядування та земщини, радянської епохи та періоду становлення муніципальної влади на початку 90-х років ХХ ст. становить інтерес у зв'язку з тим, що ми отримуємо унікальну можливість, з одного боку, зіставити національні традиції відносин громадянського суспільства та держави, розглянути тенденції централізації та децентралізації, проаналізувати практику розподілу функцій центру та місць на різних історичних етапах, з іншого – здійснити порівняння з аналогічними процесами у зарубіжних країнах.

Батанов О. В. (Київ). Становлення та розвиток традицій місцевого самоврядування та муніципального права: вітчизняний і зарубіжний досвід

Досліджуються головні чинники формування муніципального права. Вирізняються основні сутнісні та змістовні, об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні аспекти розвитку сучасного муніципального права. Визначено місце муніципального права та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті загалом та цивілізаційному значенні.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, сучасний муніципалізм, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

Батанов А. В. (Киев). Формирование и развитие традиций местного самоуправления и муниципального права: отечественный и международный опыт

Исследуются главные факторы формирования муниципального права. Выделены основные сущностные и содержательные, объективные и субъективные, внутренние и внешние аспекты развития современного муниципального права. Показано место муниципального права и институтов локальной демократии в отдельных европейских государствах, на европейском континенте в целом и в общецивилизационном значении.

Ключевые слова: муниципальное право, местное самоуправление, современный муниципализм, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

Batanov O. V. (Kyiv). Formation and development of traditions of local self-government and municipal law: native and foreign experience

The article investigates the main reasons for the formation of municipal law. The basic essential and meaningful, objective and subjective, internal and external aspects of modern municipal law. The value of municipal law and institutes of local democracy is shown in the separate European states, European continent on the whole and general civilization value.

Key words: municipal law, local self-government, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.

**ВЗАИМНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ЛИЧНОСТИ
С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Права человека связаны с существованием человека. Права человека в определенных случаях могут быть ограничены, если надо защитить права другого человека. Интересно выявить, было ли насилие толчком к развитию прав человека? Есть ли существенное отличие во взаимных отношениях государственной власти и личности с точки зрения исторического развития?

В теории прав человека XX века принято считать, что права человека принадлежат индивиду, независимо от его гражданства, расы и национальности, что каждый человек является носителем естественных прав человека. Права гражданина – это права человека, который имеет политико-правовую связь с конкретным государством. Права гражданина, в отличие от лица без гражданства и иностранца, более насыщены. Граждане могут управлять общественными и государственными делами, избирать и быть избранными в законодательные органы власти и т. д. Права человека и гражданина лишь частично совпадают. Права человека и гражданина в демократических государствах одинаково защищены и обеспечиваются государственной властью. Все люди, живущие в том или ином государстве должны сохранять природу, соблюдать конституцию. Граждане должны защищать свою страну, платить налоги и исполнять другие обязанности. Надлежащее исполнение каждым человеком и гражданином своих обязанностей является условием и гарантией реализации прав, свобод, законных интересов всех субъектов права в государстве.

Защита прав человека – это одна из задач международных организаций, которые закрепили эти права в своих декларациях, конвенциях и хартиях. Международно-правовые стандарты прав человека – это установленные в договорном порядке правовые нормы, регулирующие некоторые отношения между государственной властью конкретного государства и проживающими на его территории индивидами (гражданами, иностранцами, лицами без гражданства и другими). Однако положение в области прав человека в каждой стране имеет свою специфику. Подданные Соединенного

Королевства Великобритании гордятся своей правовой системой. Они утверждают, что все в государстве имеют равные правовые возможности и могут достичь успехов в бизнесе, политике, науке, искусстве, реализовать свои права. СК Великобритании для жителей Западной Европы остается единственной страной, в которой они пока не нашли недостатков. Идея о том, что человек, его права и свободы есть высшая ценность, возникла не в трудах европейских просветителей XVII–XVIII века, а гораздо раньше. Завоевание Вильгельмом Завоевателем Англии в XI в. привело к ограничениям в свободе баронов и иных слоёв населения, которые со временем начали бороться за расширение своих прав и свобод. Активная борьба граждан за свои права всегда приводит к росту политической активности в обществе и к изменениям в политической и правовой системе государства. Часто сами носители верховной государственной власти провоцируют народ на активные действия против себя.

В Англии XII века король Генрих II (1154–1189) натолкнулся на мощное сопротивление баронов, церкви и горожан, когда стал ущемлять свою абсолютную власть, вмешиваясь во многие сферы жизни общества. В начале XIII века в Англии король, под натиском оппонентов, 15 июня 1215 г. подписал Великую Хартию Вольностей, которая стала основным правовым актом, закрепившим гражданские свободы англичан и определившим направление развития политической и правовой системы Англии. Великая Хартия Вольностей 1215 г. положила начало законодательству о правах человека, дала толчок развитию учения о правовом государстве, господстве права.

Глобальный проект монголо-татар по завоеванию мира привел к существенным нарушениям прав человека. Итогом монголо-татарского ига явилось раздробление восточно-славянской народности на три: великорусскую, украинскую и белорусскую. В XVII веке, отмечает профессор Киевского национального университета имени Тараса Шевченко Г. Д. Казимирчук, Польша сформировала имперскую доктрину, согласно которой «украинские земли объявили исконно польской территорией»¹. Князья стали лояльны польской власти, а поэтому «казачество возложило на себя функции украинской элиты – выразителя национальных интересов»². Казачество стало носителем украинской государственности. Украинский народ в 1648 г. восстал против религиозного, экономического и национального гнета Речи Посполитой и начал национально-освободительную

борьбу под руководством Богдана Хмельницкого. Б. Хмельницкий выступал за казачью автономию, за вывод с украинских земель польских войск, за ликвидацию в Украине управления Речи Посполитой.

В истории России XVII век изобилует восстаниями. Всякое насилие властей приводило к восстаниям и протестным действиям: восстанию Ивана Болотникова (1606–1607), Соляному бунту в Москве 1648 года (был акцией москвичей в защиту своих прав), восстанию Степана Разина (1670–1671). В истории России и XVIII век изобилует восстаниями: восстание Кондратия Булавина (1707–1708), восстание Емельяна Пугачева (1773–1775). В XIX веке было восстание 14 декабря 1825 года и террор народовольцев. Начало XX века ознаменовалось акциями немотивированного террора, революциями 1905 и 1917 годов, гражданской войной, более 2 тысячами восстаний крестьян против коллективизации, организованным властью террором в 1937 году.

Современные международные правовые стандарты прав и свобод человека нашли отражение в принятой 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека, которая почему-то не получила широкого празднования своего 70-летия в 2018 году в ряде государств мира. Декларация включила такие политические права как свобода мирных собраний и ассоциаций, свобода не принуждения вступать в ассоциации, участие в управлении в своем государстве, равный доступ к государственной службе в своем государстве. В Декларации предусмотрены экономические и социальные права и свободы: право каждого человека на социальное обеспечение, право на поддержание и свободное развитие его личных прав в экономике, культуре, право на труд, на свободный выбор работы и другие. Среди культурных прав Декларация закрепила право каждого человека на бесплатное начальное и общее образование, право каждого человека свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, право на интеллектуальную собственность и участие в научно-техническом прогрессе и пользоваться его плодами. В конце XX века на первый план выдвинулась проблема международного и внутригосударственного терроризма, а также экологическая проблема.

В эту эпоху глобализации заговорили о новом поколении прав человека: праве на мир и безопасность, на здоровую окружающую среду и другие. При этом никто не обращает внимание на то, что были нарушены права граждан СССР, проголосовавших за сохранение Союза

СССР 17 марта 1991 г., что в Москве 3–4 октября расстреляли недовольных режимом граждан России и стран СНГ. Никто не обратил внимание на нарушение прав русских, украинцев и белорусов в республиках Средней Азии и Кавказа. Были нарушены права и в сфере культуры: право на информацию, в том числе на родном языке.

В условиях глобализации и информационного общества есть потребность в повышении роли ООН и международных правозащитных организаций в защите прав и свобод человека и гражданина во всем мире. В условиях информационного общества обсуждается вопрос о нарушении права на получение никакой информации и право работника не отвечать на звонки и электронные письма от работодателей в выходные дни и вне рабочее время. При этом игнорируется тот факт, что ослабление роли профсоюзов в защите прав работников наемного труда должно стать показателем отсутствия социально-правовой государственной власти на территории государства.

В Российской Федерации Конституционный Суд проигнорировал нарушение части 2 статьи 55 Конституции РФ 1993 года, когда законодатели повысили пенсионный возраст. История России демонстрирует, что подобного рода явления могут привести к развитию прав человека, где существенное значение во взаимных отношениях государственной власти и личности будут занимать новые протестные формы борьбы.

Іванніков І. А. (Ростов-на-Дону, РФ). Взаємні відносини державної влади і особистості з точки зору історичного розвитку

Крізь призму історичного розвитку людства розглядаються деякі питання сучасного розуміння прав людини і, зокрема, практика їх дотримання в Росії.

Ключові слова: історія права, СРСР, СНД, Російська Федерація, права людини, Загальна декларація прав людини 1948 року.

Иванников И. А. (Ростов-на-Дону, РФ). Взаимные отношения государственной власти и личности с точки зрения исторического развития

Сквозь призму исторического развития человечества рассматриваются некоторые вопросы современного понимания прав человека и, в частности, практика их соблюдения в России.

Ключевые слова: история права, СССР, СНГ, Российская Федерация, права человека, Всеобщая декларация прав человека 1948 года.

Ivannikov I. A. (Rostov-on-Don, Russian Federation). Mutual relations of state power and personality from the point of view of historical development

Through the prism of the historical development of mankind, some issues of modern understanding of human rights and, in particular, the practice of their observance in Russia are examined.

Key words: history of law, USSR, CIS, Russian Federation, human rights, Universal Declaration of Human Rights of 1948.

1. История Украины / под ред. проф. Г. Д. Казимирчука. Киев, 2013. С. 182.
2. Там же.

В. С. Макаручук (Львів)

«ОЧЕРКИ НАУКИ О ГОСУДАРСТВЕ» (1909 р., МОСКВА) В ДИСКУРСІ СТУДІЙ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В силу багатьох причин не маю змоги узяти плідну участь в обговоренні питань місцевого самоуправління, винесених у тематику чергової конференції шанованої МАІП. Однак, оминути увагою її захід, що проходить у рідному мені Львові, також вважаю для себе неприйнятним. Для таких ситуацій маю уже звичний вихід – знайомити колег по Асоціації з цікавими пам'ятками правової думки України і тих держав, до складу яких вона входила в минулі часи. Предметом свого розгляду я на разі обрав книгу за авторством В. І. Дунаєва та А. А. Нікітського, зі вступною статтею проф. О. С. Ященка, що вийшла з друку у видавництві «Польза» в Москві¹. Ця монографія належала до видань Народного університету (Серія наук суспільно-гуманітарних).

Сама ідея створення т. зв. народних університетів в Росії – публічних курсів, на яких би університетські професори читали просвітницькі лекції усім бажаним, народилася в часи Першої російської революції 1905–1907 рр. Організаційними центрами мали стати університетські міста Російської імперії – Казань, Одеса, Київ, Москва та ін. Зокрема, в Москві, де вийшла з друку рецензована нами монографія, ініціатором створення Народного університету став А. Л. Шанявський.

Згодом до руху приєдналися С.-Петербург, Саратов та ін. міста, тож на 1909 р. Народних університетів в межах імперії налічувалося близько 30. Народні університети задумувалися як просвітницькі, а не навчальні установи. Слухачі вільно обирали тематику власних освітніх курсів, відвідуючи лише ті з них, які їх безпосередньо цікавили. Не існувало суворого контролю відвідування занять. До того ж Народні університети перебували на самозабезпеченні, що також дещо розхолоджувало багатьох добровільних слухачів (за «непотрібну» лекцію йому теж належало заплатити). Зрештою відсилаю читача, який зацікавився темою російських Народних університетів поч. ХХ ст. до інформативної статті белгородської (РФ) дослідниці М. С. Венікової².

Перу професора О. Ященка належить вступна частина «Основна ідея теорії права і держави»³. Професор критикує пануючі позитивістські підходи в праві, оскільки «юриспруденція стає служницею державної влади, і разом з тим – нема права над державою, нема права проти держави. Де знайде собі опору вільна особистість?» (с. 6). Далі О. Ященко вдається до різного роду викладок з арсеналу філософії права, по суті відмовляючись від конкретики, використання посилань на ті чи інші історичні факти чи документальні джерела. Цікавим є намагання професора піддати критиці ... парламентаризм: «Тривалий час політичною думкою, як догмат, приймалося те положення, що найбільш сучасною, найбільш стійкою і найбільш справедливою формою правління є парламентаризм. Однак еволюція політична в тих державах, де утвердився парламентаризм, дала початок тому, що прийнято тепер називати кризою парламентаризму. Виявилися фатальні та органічні недоліки парламентської системи [...] При виробленій партійній системі, при правильно працюючій партійній машині і в особливості при розвинутій техніці проведення вигідних уряду виборів, свобода виборців в ті рідкісні моменти обрання виявляється чисто ілюзорною: вибору немає, або він надто обмежений. На місце народу-суверена стає зборище осіб, які усякими правдами та неправдами знайшли собі доступ у зібрання [...]». Вихід пропонується у впровадженні в політичне життя «корпоративного начала»: «Кожна велика область державної діяльності організується особливо, самостійно. Центральний парламент займається лише – в загальних інтересах – роботою окремих сфер державної організації [...]»⁴. Наводжу ці ліберальні пасажи професора царської Росії доби післяреволюційної Столипінської реакції (1907–1909 рр.), аби читач міг скласти оцінку загального дискурсу «Очерков ...» – далекого від російського офіціозу, певною мірою навіть ультра-європейського, для якого й класичного парламентаризму уже не досить.

У Вікіпедії є стаття, присвячена Олександрові Семеновичу Яценку (1877, Ставрополь – 1934, Берлін) «російському юристу, правнику, філософу та бібліографу». Посаду професора Кафедри енциклопедії та філософії права Московського університету він отримав лише у 1909 р., докторську дисертацію захистив аж у лютому 1913 р. Згодом (1911–1917) працював на Кафедрі енциклопедії та історії права С.-Петербурзького університету⁵, тож може вважатися нашим колегою. Після революції емігрував, тому у радянській історіографії

залишався маловідомим. Утім, у сучасній російській історіографії розглядається, як «перший Російський теоретик федералізму».

Не вдалося відшукати на просторах інтернету жодної згадки про дореволюційного московського правника В. І. Дунаєва. А от особистість А. А. Нікітського встановлена. У 1909 р. в Москві вийшла з друку праця «Основы финансовой науки и политики»⁶, яку можна скачати в інтернеті чи там же придбати репринтне видання. На сторінках 80–81 «Очерков...» автор посилається на «Основы финансовой науки и политики» як на власну працю. Згодом, протягом 1919–1924 рр. в 1-му Московському державному університеті на кафедрі науки про фінанси викладач А. А. Нікітський читав навчальну дисципліну «Бюджет. Бюджетне право і бюджетна політика»⁷, пізніших згадок про нього не виявлено.

Тож, на перший погляд, йдеться про працю трьох не надто відомих (як на 1909 р.) в науковому середовищі теоретиків та істориків права (щоправда, автор передмови 31-річний О. Яценко уже був де-юре професором, двоє інших наразі «не спромоглися» навіть на приват-доцентів, тобто позаштатних викладачів вишу).

Втім, думка про «Очерки ...» як мало кому цікаву працю, є оманливою.

По-перше, автори часто посилаються на роботи сучасних їм російських та зарубіжних правників, подекуди вступаючи у заочну дискусію з науковими опонентами: «Немецкая литература по государственному праву весьма неприятельна и усматривает правовое государство уже там, где государство связано правом ...»⁸.

Більшість прізвищ науковців-правників, на яких посилаються автори «Очерков ...», добре відомі сучасним науковцям. Втім, зустрічаються й ті, чиї роботи знані лише вузькими спеціалістами. Ось далеко не повний перелік цитованих авторів : Аристотель, Аскіт, Бабель, Браун, Вандервельде, Б. Веліхов, Е. Віллей, Віноградов, Геродот, Градовскій, Гуго, Дайсі, Ж. Дестре, Л. Дюгі, Енгельс, Есмен, Єллінек, Ієрінг, Н. Карєєв, Б. Кістяківський, М. Ковалевський, Кокошкін, Кондорсе, Коркунов, М. Лазаревський, Лассаль, Лафарг, С. Лоу, Лоуел, П. Люблінський, Мейєр, А. Менгер, Метен, Мілль, П. Новгородцев, М. Нордау, Орландо, Піфферун, М. Рейснер, Л. Родіонов, Самюель, Стебс, К. Тахтарев, де Уокер, Г. Фальборк, Фріман, Фроме, В. Чарнорускій, Чернишев, Б. Чічерін, Шеффер, Штегман та ін.

Тим самим наш сучасник отримує цінну інформацію з царини **історіографії** того чи іншого питання, яке – принаймні, гіпотетично – може входити сферу його наукових пошуків. Побіжно додамо, що однією з візитних карток О. С. Яценка вважається «Русская библиотека по истории древней философии» (Юрьев, 1915).

По-друге, видання «Очерки науки о государстве» цікаве тим, що автори намагалися максимально наблизитися до слухача (читача) свого твору, відмовляючись від надмірної академічності та роблячи опору на **ілюстративний матеріал**. Вони професійно розбиралися у реаліях російського, австрійського, європейського та світового державного права XIX – поч. XX ст. Тож саме цей історичний «оживляж» (емпірична інформація від додержавних часів аж до поч. XX ст.), на нашу думку, буде цікавим історикам права сучасної України.

Приведемо кілька прикладів такої емпіричної інформації.

Так, для автора пропонованої увазі читача статті (багато років читаю курси ІДПЗК та Основ римського приватного права) стало маленьким відкриттям, що «в 449 р. до Р(іздва) Х(ристового) за постановами коміцій плебеїв була визнана сила законодавчих актів» (я про це, звісно, пишу в своїх посібниках), але «фактично ця міра протягом тривалого часу не застосовувалася, і лише в 339 році увійшла в силу. Але й після цього, рішення плебеїв продовжували потребувати затвердження сенату (...)»⁹.

Також, розглядаючи таку архаїчну державну форму як т. зв. безпосередня республіка (прикладом чого могли служити Афіни доби Перікла), автори побіжно констатують: «У наш час [йдеться про початок XX ст. – В. М.] ця форма безпосередньої участі народу в управлінні збереглася лише у деяких кантонах Швейцарії (в Урі, Гларусі, Унтер- і Обервальді та обох Аппенцеллях). В інших же випадках принцип безпосереднього управління отримав вже інший вираз, вилився в форму державного *referendum* 'а (народного опитування), народної ініціативи і т. п.»¹⁰. Сподіваюся коли-небудь вставити цю інформацію в те чи інше місце свого навчального посібника.

Багато місця присвячено особливостям виборчого права окремих держав тодішнього світу. Деякі архаїзми просто просяться в наукову статтю чи студентський реферат : «Нерівне виборче право ... має назву системи множинних вотумів та існує в Бельгії, де батьки сімейств 35 років від народження та дрібні власники отримують по одному додатковому голосу, більші власники і особи, які закінчили

принаймні школу вищого розряду, по два додаткових голоси. Голоси можна складати так, що ніхто не має права мати більше ніж три голоси при виборах в палату чи провінційні збори, при общинних виборах допускається користування й 4-ма голосами»¹¹.

Розглядаючи питання про право виборців контролювати депутата законодавчого органу, автори «Очерков ...» вказують, що «В З'єд(наних) Штатах Австралазії поставлено на чергу здійснення такого заходу, як «визнання права за абсолютною більшістю виборців кожного округу вимагати відставки обраного ними члена парламенту. Це право відкликання існує в іншій формі в кількох швейцарських кантонах, якщо певне число виборців висловиться за розпуск палати представників до завершення терміну її повноважень, то їх пропозиція піддається народному голосуванню, і, якщо отримає більшість, то призначаються нові вибори»¹². Розуміємо, що в інших державах світу на початку ХХ ст. право відкликання депутатів ще законодавчо не оформилося.

По-третє, цікавими є **порівняльно-правові узагальнення**, здійснювані авторами «Очерков ...», як-от щодо процедури зміни Основних законів сучасних їм держав: «Основні конституційні закони (чи, просто, конституції) [...] видавалися не звичайними зборами, а особливими представницькими зборами з установчою владою. Так, у Франції для перегляду Конституції палата депутатів і Сенат з'єднуються в одну установу під назвою Національних зборів. Особливо організована законодавча влада й у Сполучених Штатах. В Бельгії палата депутатів повинна бути п е р е о б р а н а [розрядка В. Дунаєва та А. Нікітського – В. М.], перш ніж вона приступить до перегляду основних законів. Але поруч з цим, ми бачимо, що в інших державах такої різниці не існує, і основні закони там можуть змінюватися тією ж установою, яка звично видає закони. Так виглядає справа в Англії, а також в Пруссії та в Італії [...] Точно так само [як у Англії. – В. М.] і в Угорщині в основі конституції лежить звичай, і лише окремі сторони державних порядків регламентуються письмовими документами. Сюди ще потрібно приєднати лише Велике герцогство Мекленбург; в решті ж держав основою конституцій служить завжди і повсюдно – закон»¹³. Звичайно, ці факти відомі вузьким спеціалістам з історії конституційного права зарубіжних країн, але для пересічного викладача вишівського лекційного курсу ІДПЗК такі узагальнення будуть доволі цікавими.

Інший приклад узагальнень в «Очерках ...» – виборче право для жінок на початку ХХ ст.: «До сорому чоловічої половини людського роду, надання виборчих прав жінкам здійснено нині лише в кількох Штатах Північної Америки і Австралазії, а у Європі лише у Фінляндії, в місцевому самоуправлінні Англії і з поточного 1909 р. на комунальних виборах в Данії, де жінки користуються як активним, так і пасивним виборчим правом»¹⁴.

Кілька слів про **архітектоніку праці**. Складається вона зі Вступу та 14 розділів: Поняття і походження держави; Держава і право; Цілі держави; Про форми держави; Конституційна, правова і соціалістична держава; Народне представництво; Огляд виборчих систем. Виборче право; Представництво більшості і меншості; Референдум і народна ініціатива; Палати панів; Парламентаризм; Охорона прав особистості; З'єднання держав і розчленування єдиної держави; Держава майбутнього.

Тим самим, якщо у когось з колег тематика наукового дослідження є дотичною до якогось з підрозділів рецензованих «Основ ...», буде корисно ознайомитися з відповідною інформацією – уже з огляду на історіографію питання (обов'язковий підрозділ дисертаційного дослідження).

На завершення приведемо цитату, яка, на нашу думку, найбільш повно характеризує наукову та громадянську позицію авторів «Очерков ...» (тут не забуваймо, що йдеться про часи Столипінської реакції): «Ми не можемо [...] підвести під поняття правової держави не лише Росію, де немає в наявності жодного з елементів, які характеризують правову державу, але й всі німецькі держави й Німецьку імперію, де немає відповідальності міністрів перед палатами, де повноваження монархів та адміністрації надто широкі. Не можна вважати нею і Францію, оскільки у ній надзвичайно розвинута хоча б уже адміністративна юстиція»¹⁵. З одного боку – показний об'єктивізм – царська Росія держава «не правова». З іншого – характерне й для сучасної російської суспільної науки та політики намагання підвести під одну гребінку російські та світові політико-правові реалії («А у вас негров линчуют ...», «А америкосы, когда вторгались в Ирак, очень-то международного права придерживались?» тощо).

Макарчук В. С. (Львів). «Очерки науки о государстве» (1909 р., Москва) в дискурсі студій історії держави і права

Рецензується праця дореволюційних російських теоретиків та істориків права В. Дунаєва та А. Нікітського (1909 р.), з огляду на вимоги та потреби сучасної історико-правової науки.

Ключові слова: російська дореволюційна історико-правова наука, впливи європейських правників на російську імперську школу вивчення історії держави і права, бібліографія вітчизняної та зарубіжної історико-правової науки.

Макарчук В. С. (Львов). «Очерки науки о государстве» (1909 г., Москва) в дискурсе изучения истории государства и права

Рассматривается труд дореволюционных российских теоретиков и историков права В. Дунаева и А. Никитского (1909 г.) в свете потребностей современной историко-правовой науки.

Ключевые слова: российская дореволюционная историко-правовая наука, влияние европейских правоведов на российскую имперскую школу изучения истории государства и права, библиография отечественной и зарубежной историко-правовой науки.

Макарчук В. С. (Lviv). «Очерки науки о государстве» (1909 г., Москва) (Essay on polity study, (Moscow, 1909)) in scientific discussions on state and law

The thesis of Russian pre-revolution law history scholars V. Dunaiev and A. Nikitsky is reviewed from the perspective of modern studies on state and law.

Key words: Russian pre-revolution history of law, influence of European law scholar on Russian empire school of state and law, bibliography of native and foreign studies on state and law.

6. Никитский А. А. Основы финансовой науки и политики. М., 1909. 272 с.
7. Лушникова М. В., Лушников А. М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль, 2013. С. 149.
8. Дунаев В. И., Никитский А. А. Указ. соч. С. 80.
9. Там же. С. 93.
10. Там же. С. 75.
11. Там же. С. 103.
12. Там же. С. 89.
13. Там же. С. 67.
14. Там же. С. 97.
15. Там же. С. 79.

1. Дунаев В. И., Никитский А. А. Очерки науки о государстве. М., 1909. 208 с.
2. Веникова М. С. Создание Московского народного университета в контексте формирования гражданского общества в России в конце XIX – начале XX вв. // Научные ведомости. Серия История. Политология. 2016. № 22 (243). Вып. 40. С. 145–149.
3. Яценко А. Основная идея теории права и государства // Дунаев В. И., Никитский А. А. Указ. соч. С. 5–16.
4. Там же. С. 13, 14.
5. Яценко Александр Семенович. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Яценко,_Александр_Семенович

НАУКОВІ ІНТЕРЕСИ ОКРЕМИХ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРАВНИЧОЇ ШКОЛИ ЛЬВІВСЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ (XVII – ПОЧАТОК XX ст.)

Прагнення українського суспільства до ефективної освіти тісно пов'язане з історико-правовою спадщиною відомих професорів, науковців юридичного факультету, дослідження якої є вкрай актуальним. Історія Львівського університету розпочинається з 1608 р., коли у Львові заснували школу при єзуїтській колегії, якій на підставі привілею польського короля Яна II Казимира від 20 січня 1661 р. були надані «гідність Академії і титул Університету». Навчальний заклад функціонував відповідно до освітнього статуту ордену єзуїтів «Ratio Studiorum», ухваленого ще 1599 р.¹

Після першого поділу Речі Посполитої у 1772 р. західноукраїнські землі, які перебували у її складі, приєднали до монархії австрійських Габсбургів. З них, а також з частини польських етнічних земель, створили нову провінцію імперії – Королівство Галичини та Володомерії з центром у Львові. У 1773 р. через тиск католицьких монархів Європи папа римський Климентій XIV ліквідував орден єзуїтів. Ця подія стала причиною закриття підконтрольних єзуїтам навчальних закладів, зокрема, Львівського університету. Зважаючи на необхідність підготовки кадрів (чиновників, учителів та ін.), які б забезпечували всі сфери життя Королівства Галичини та Володомерії, австрійський імператор Йосиф II у жовтні 1784 р. видав диплом про відновлення діяльності Львівського університету. Його урочисте відкриття відбулося 16 листопада 1784 р. Тоді ж Львівський університет отримав будівлю колишнього монастиря чернечого ордену тринітаріїв на вулиці Краківській².

Відновлений університет складався з чотирьох факультетів – філософського, теологічного, юридичного та медичного. Головним керівним органом університету була консисторія, до складу якої входили ректор, декани та сеньйори (найстарші за віком і стажем професори). Усі поточні справи на факультетах вирішували професорські колегії, очолювані деканами. Специфіка навчання у Львівському університеті наприкінці XVIII – на початку XIX ст., полягала в тому,

що його студенти спершу три роки навчалися на філософському факультеті, який вважався підготовчим (тут викладали гуманітарні, природничі та технічні дисципліни), а після його закінчення переходили на один з трьох інших факультетів, де навчалися упродовж чотирьох років³.

Якщо говорити про загальнодержавні реформи освіти і науки в імперії Габсбургів наприкінці XVIII ст., то за зразок тут бралися освітні стандарти університетів протестантських держав, у яких не було надмірного релігійного догматизму, притаманного на той час католицьким країнам. Так, відомий тогочасний правник Карл фон Мартіні писав: «Правдою, на жаль, є те, що порівняно з протестантами, ми значно відстали. Однак, правдою є й те, що за кілька останніх років це відставання скоротилося. Незабаром ми, з Божою поміччю і завдяки нашій терплячості та наполегливості, наздоженемо їх»⁴.

Зважаючи на загальні тенденції розвитку освіти та науки в епоху Просвітництва, а саме – орієнтування на раціоналізм, зокрема й у соціальній сфері, важливими для процесу реформування освіти в імперії Габсбургів, зокрема й у Львові, були дисципліни, які регламентували правове та політичне співжиття людей⁵.

Проте, попри реформи, в освітній сфері доволі довго побутував й певний традиціоналізм. Виразним свідченням цього є хоча б надання юристам аж до останньої третини XVIII ст. наукового ступеня доктора обох прав (*Dr juris utriusque*), тобто цивільного та канонічного. Лише згодом, за поданням Ф. Шрьоттера, цю норму реформували⁶. Наголосимо також, що з огляду на специфіку управління Габсбурзької імперії було небезпечним відверто розмірковувати на університетських кафедрах про юридичні підвалини державного устрою. Традиційне уявлення про те, що публічне право (*jus publicum*) як частина державного інтересу належить до державної таємниці (*Arcana Imperii*) зберігалось тут довше, ніж на компактніших територіях німецьких земель⁷. Так, один з дослідників писав: «Жодне публічне вчення, жодна наукова дисципліна не є такою заплутаною, як ті, що визначають права правителя та права народу, і дуже важко викладати їх в університеті. Йдеться про державне право. Так само уважно слід ставитися і до вчення про обов'язки держави, адже у цих джерелах права князів земель і права народу... дуже нечітко сформульовані»⁸.

Відзначимо, що важливим елементом, який впливав на становлення відновленого Йосифом II Львівського університету, зокрема, його юридичного факультету, були наукові стажування викладачів за кордоном (*Peregrinatio Academica*), які давали можливість удосконалити чи здобути необхідні знання⁹.

Історія держави і права як окремих наукових напрямів у Львівському університеті поділялась на чотири наукові школи, які різнилися предметом пізнання, а саме – на школу історії держави і права Польщі, України та інших слов'янських земель, школу історії держави і права неслов'янських народів, школу канонічного права та школу римського права.

Засновник першої наукової школи – Освальд Бальцер (1858–1933). Він народився в Ходорові, навчався на юридичних факультетах Львівського (1878–1880), Ягеллонського (1881–1882) та Берлінського (1883) університетів, а також на філософському факультеті Львівського університету (1882). У 1883 р. здобув ступінь доктора права, а 1885 р. – габілітувався. Із 1887 р. і до останніх днів життя О. Бальцер був звичайним професором і завідувачем кафедри історії польського права Львівського університету. У міжвоєнний період він водночас був директором інституту історії польського права Львівського університету. Одночасно у 1891–1894 рр. учений був головним редактором часопису «Історичний кварталник» («*Kwartalnik Historyczny*»), згодом став ініціатором видання «Книги польського права» («*Książka prawa polskiego*»), заснував збірник «Вивчення історії польського права» («*Studja nad historją prawa polskiego*»)¹⁰.

Варто зазначити, що Освальд Бальцер відкидав поширену тоді думку (особливо серед німецькомовних істориків та юристів) про походження польського права з норманського права, як неправомірну¹¹.

Ще одним дослідником історії держави і права Польщі був Алоїзій Віняж (1868–1912) – випускник юридичного факультету Львівського університету (1889). У 1890 р. А. Віняж здобув ступінь доктора права, а 1895 р. – габілітувався. Деякий час він працював секретарем Львівського університету, а впродовж 1896–1912 рр. був доцентом кафедри історії польського права юридичного факультету цього вищого навчального закладу. А. Віняж написав кілька розвідок з історії польського звичаєвого права, зокрема, «Божі суди в Польщі»

(«*Sądy Boże w Polsce*») (1891) та «Забобони в статутах Казимира Великого» («*Prejudykaty w Statutach Kazimierza Wielkiego*») (1895), «Польське право успадкування жінками в Середньовіччі» («*Polskie prawo dziedziczenia kobiet w wiekach średnich*») (1897) та ін.¹²

Одним з учнів О. Бальцера був український правознавець Микола Чубатий (1889–1975) – дослідник історії українського права. Упродовж 1913–1917 рр. навчався на філософських факультетах Львівського та Віденського університетів, а в 1917–1918 рр. – на юридичному факультеті Львівського університету. Саме тоді, за порадою О. Бальцера, він обрав спеціалізацію у сфері дослідження історії українського права. У час існування ЗУНР М. Чубатий брав активну участь у політичній діяльності. У 1919 р. він мав обійняти посаду доцента кафедри історії українського права Кам'янець-Подільського університету, проте війна перешкодила цим планам. Упродовж 1921–1923 рр. М. Чубатий був професором історії українського права Українського таємного університету у Львові. За своє життя учений написав майже тисячу праць. На період діяльності М. Чубатого з організації Українського університету у Львові та викладання в ньому припадають такі розвідки: «Державний лад на Західній Україні Української Народної Республіки» (Львів, 1920), «Огляд історії українського права» (Львів, 1921, 1922), «Правне становище Церкви в козацькій державі» (Львів, 1925)¹³.

Українець Олександр Марітчак (1887–1981) навчався на юридичному факультеті Львівського університету впродовж 1905–1909 рр., згодом – в університетах Граца та Відня. У 1910 р. О. Марітчак здобув ступінь доктора права. Із 1910 р. майбутній учений-юрист працював у судових та адвокатських структурах Рудок і Львова, а в 1921–1923 рр. керував канцелярією Євгена Петрушевича у Відні, був секретарем Західноукраїнського товариства Ліги Націй, членом УНДО. Упродовж 1923–1925 рр. О. Марітчак був професором Українського університету у Львові. З 1 грудня 1939 р. він обійняв посаду доцента юридичного факультету, а в січні – серпні 1940 р. завідував кафедрою міжнародного права Львівського університету, згодом, до червня 1941 р., був її доцентом. У 1944 р. О. Марітчак емігрував до Мюнхена, а у 1949 р. – до США¹⁴.

Галузі юридичної науки, які лежать на перетині з економікою (торговельне та вексельне, фінансове право) у Львівському університеті почали вивчати й досліджувати з першої половини XIX ст.,

коли на юридичному факультеті було створено кафедру польського права, торговельного і вексельного права та процесу (згодом – кафедра цивільного, торговельного та вексельного права), кафедру статистики (згодом – кафедра статистики та державних фінансів), кафедру бухгалтерського обліку та кафедру державних фінансів (згодом – єдина кафедра адміністрації та економії)¹⁵.

Серед тодішніх учених, які вивчали цю тематику, варто назвати професора Я. Паздери, який цікавився австрійським торговельним і вексельним правом на теренах Королівства Галичини та Лодомерії¹⁶, а також М. Фюгера, автора праці «Короткий опис і роз'яснення основних пунктів фінансового патента від 20 лютого 1811 р.» («Kurze Darstellung und Erlaeuterung der Hauptpunkte des Finanz-Patentes vom 20. Hornung 1811»)¹⁷.

Фінансове, торговельне та вексельне право наприкінці ХІХ – у першій третині ХХ ст. на юридичному факультеті Львівського університету розвивалось як окремий напрям, а також у контексті дослідження економіки й суспільної економії. Ці економіко-правові дисципліни представлено іменами Тадеуша Пілята, Леона Білінського, Леонарда П'єнтака, Станіслава Гломбінського, Владислава Пілята, Владислава Охенковського, Тадеуша Ключік-Ожеховського та ін.

Відновлення Львівського університету в 1784 р. було спричинене бажанням австрійської влади виховати освічених і професійний чиновницький апарат для Королівства Галичини та Володимирії – нової провінції Австрійської імперії з центром у Львові, створеної з українських і частково польських етнічних земель після першого поділу Речі Посполитої у 1772 р. Важливу роль у вихованні державних чиновників мав виконувати юридичний факультет Львівського університету.

Той науковий внесок який зробив О. Бальцер, А. Віняж, М. Чубатий, О. Марітчак, Я. Паздера, М. Фюгер, Т. Пілята, Л. Білінський, Л. П'єнтак, С. Гломбінський, В. Пілята, В. Охенковський Т. Ключік-Ожеховський та інші є дуже важливим для правничої школи Львівського університету та правничої науки загалом.

Кахнич В. С. (Львів). Наукові інтереси окремих представників правничої школи Львівського університету (ХVІІ – початок ХХ ст.)

Досліджуються наукові інтереси окремих представників правничої школи Львівського університету та їх внесок у розвиток правничої школи відповідного університету. Встановлено, що важливим елементом, який впливав на становлення відновленого Йосифом ІІ Львівського університету, зокрема, його юридичного факультету, були наукові стажування викладачів за кордоном (*Peregrinatio Academica*), які давали можливість удосконалити чи здобути необхідні знання.

Ключові слова: Львівський університет, правнича школа, наукові інтереси, кафедра.

Кахнич В. С. (Львов). Научные интересы отдельных представителей юридической школы Львовского университета (ХVІІ – начало ХХ века)

Исследуются научные интересы отдельных представителей юридической школы Львовского университета и их вклад в развитие юридической школы соответствующего университета. Установлено, что важным элементом, который влиял на становление восстановленного Йосифом ІІ Львовского университета, в частности, его юридического факультета, были научные стажировки преподавателей за рубежом (*Peregrinatio Academica*), которые давали возможность усовершенствовать или получить необходимые знания.

Ключевые слова: Львовский университет, юридическая школа, научные интересы, кафедра.

Kakhnych V. S. (Lviv). Scientific interests of the special representatives of the leader school of the Lviv University (XVII – early XX century)

The contribution of separate representatives for the law school of Lviv University is examined. It was established that the important element that influenced the formation of the restored by Joseph II Lviv University, in particular, his law faculty, was the scientific training of teachers abroad (*Peregrinatio Academica*), which made it possible to improve or acquire the necessary knowledge.

Key words: Lviv University, law school, scientific interests, chair.

1. Привілей польського короля Яна II Казимира школі Львівського єзуїтського колегіуму про надання статусу Університету. Краків, 20 січня 1661 р. / пер. з лат. мови В. Кметя // *Encyclopedia*. Львівський національний університет імені Івана Франка: в 2 т. Т. I: А–К. Львів, 2011. С. 14–15.
2. Białynia-Chołodecki J. Trynitarze. Lwów, 1911. S. 63–85.
3. Кахнич В. С. Розвиток правової науки та освіти на юридичному факультеті Львівського університету за часів Австрії та Австро-Угорщини // *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2010. Вип. 50. С. 66–68.
4. Kovacs E. Katholische Aufklärung und Josephinismus. München, 1979. S. 29.
5. Hersche P. Der Spätjansenismus in Österreich. Wien, 1977. S. 142–157.
6. Hammerstein N. Aufklärung. München, 2005. S. 178–190.
7. Hammerstein N. Jus Publicum Romano-Germanicum // *Diritto e Potere nella Storia Europea*. 1982. S. 717; Stollei M. Arcana Imperii und Ratio status. Göttingen, 1980. S. 22–36.
8. Wangermann E. Aufklärung und staatsbürgerliche Erziehung (Österreich Archiv). München, 1978. S. 77.
9. Hammerstein N. Aufklärung. S. 178–180.
10. Питер М. Бальцер (Balzer) Освальд Маріан // *Encyclopedia...* С. 173; Pyter M. Oswald Balzer i lwowska szkoła historycznoprawna. Lublin, 2010. S. 20–49.
11. Balzer O. Historia ustroju Polski. Przegląd wykładów Uniwersyteckich. Lwów, 1917. S. 3.
12. Редзик А. Виняж (Winiarz) Алойзи // *Encyclopedia...* С. 290.
13. У пошуках історичної правди. Збірник на пошану Миколи Чубатого. 1889–1975. Нью-Йорк; Париж; Сідней; Торонто, 1987. 548 с. (Записки НТШ Т. 205.); Чубатий Микола // *Енциклопедія українознавства*. Перевид. в Україні. Львів, 2000. Т. 10. С. 3775–3776.
14. Архів Львівського національного університету. Ф. Р–119 Львівський державний університет імені Івана Франка. Оп. 1. Спр. 118. Марітчак Олександр Михайлович. Арк. 1–21.
15. Державний архів Львівської області. Ф. 26 Університет імені Яна Казимира у Львові. Оп. 22. Спр. 1635. Список професорів факультета с указанием биографических данных и размеров оклада, 1831. Арк. 1–2; Finkel L. Historia Uniwersytetu Lwowskiego. Lwów, 1894. Cz. 1. S. 12–53, 121–223.
16. Там само. Спр. 1574. Список професорів факультета с указанием их биографических данных, 1819. Арк. 1–3; Finkel L. Ibid. S. 256–314.
17. Там само. Оп. 5. Спр. 1977. Фьюгер Максимилиан Алойзы, 26 арк.; Finkel L. Ibid. S. 167–252.

НАЦІОНАЛЬНА АВТОНОМІЯ В ДОКУМЕНТАХ ДОБИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ (березень 1917 р. – 7 (20) листопада 1917 р.)

Вирішення національного питання на українських землях у 1917 році мало дуалістичний характер. З одного боку, Українська Центральна Рада, що боролася за право українського народу на самовизначення, для Тимчасового уряду була представником української меншини, і в цьому статусі стояла на позиціях необхідності територіальної автономії. З іншого, претендуючи бути владою, опинилася перед потребою вирішення національного питання стосовно інших національностей, які проживали на території України, і тут вже висловлювалась за принципи автономії екстериторіальної.

Будучи ліберальною владою, очолюваною представниками тонкого прошарку інтелектуальної еліти з одного боку, а з іншого – представляючи інтереси народу, який сам протягом тривалого часу зазнавав утисків, зрештою, будучи молодістю, не позбавленою романтизму, владою соціалістичного спрямування, Центральна рада будувала свою національну політику на засадах лояльності та толерантності. Водночас усередині національних меншин не було єдності щодо бажаної моделі захисту своїх прав та інтересів, а отже й вирішення національного питання.

Існувало щонайменше дві моделі: 1) національно-пропорційне представництво в органах влади (різні політичні сили пропонували власне вирішення принципу пропорційності); 2) національно-персональна автономія (вимога єврейських сил, окрім Бунд). Окрему позицію зайняла російська меншина, що саботувала зусилля Центральної ради в цьому напрямі через небажання визнавати себе національною менщиною¹. УЦР орієнтувалася на найновітніший на той час досвід Габсбурзької Австрії, та зрештою обрала шлях поєднання першого та другого варіантів. На законодавчому рівні ці процеси знайшли таке відображення.

Формування етнонаціональної політики самої УЦР розпочалося в умовах перебування її у статусі об'єкта, а не суб'єкта такої політики. 21 березня (2 квітня) 1917 р. Тимчасовим урядом було скасовано національні та релігійні обмеження в Росії, скасовано смугу

осілості. Міністром народної освіти в Тимчасовому уряді був професор Мануїлов, перед тим ректор Московського університету. По його докладу вже 28 березня 1917 р. Тимчасовий уряд висловився «за допущення в школах київської шкільної округи навчання всіх предметів українською мовою, при умові забезпечення меншостей учнів-неукраїнців викладами мовою російською»².

На формалізацію цього в найближчому часі вийшов розпорядок міністра щодо української школи, який зводився до таких основних пунктів: «1) В народніх школах заводилася наука українською мовою при забезпеченні прав національних меншостей; московська мова ставала обов'язковим предметом навчання від другого року науки; 2) в учительських семінаріях і інститутах на Україні заводиться наука української мови, літератури, історії і географії; 3) у вищих школах засновуються катедри української мови, літератури, історії і права»³.

Паралельно українська влада опікувалася проблемами неукраїнських меншин, що проживали на території України. Про потребу й необхідність забезпечення прав національних меншостей від самого початку революції стверджували провідники українського національного руху. Офіційно ці питання пролунали вже у повідомленні про створення Центральної ради 19 березня 1917 року – разом із вимогами територіальної автономії для України, де росіяни прозвучали як меншість.

Підіймались вони і на Всеукраїнському національному конгресі, що знайшло відображення у Резолюції першого дня Національного з'їзду 6 квітня 1917 р. – «1. Згідно з історичними традиціями і сучасними реальними потребами українського народу з'їзд вважає, що тільки широка національно-територіальна автономія України забезпечить потреби нашого народу і всіх інших народностей, котрі живуть на українській землі... 4. А одним із головних принципів української автономії – повне забезпечення прав національних меншостей, як живуть на Україні»⁴.

23 (10) травня 1917 року на вечірньому засіданні Крайового з'їзду представників єврейських громад і культурно-просвітних установ південно-західного краю у Києві (Єврейського обласного з'їзду) було прийнято резолюцію про національну автономію, що вказувала на необхідність об'єднання усіх сил єврейства, незалежно від класових інтересів та політичного окрасу, а також на необхідність надання єврейському народу національно-персональної автономії та утворення всеросійського представницького органу»⁵.

І надалі прагнення територіальної автономії України ґрунтувались на підтримці таких вимог неукраїнською демократією та супроводжувались прагненням консенсусу або порозуміння із цією демократією шляхом врахуванням її вимог та захисту її інтересів.

Загальна ліберальна політика Української Центральної Ради була підкріплена політико-юридичними вимогами – за умовами Тимчасового уряду саме порозуміння з національними меншинами та входження національних меншин до Центральної ради мала стати запорукою визнання Тимчасовим урядом Центральної ради верховним органом крайового управління та широкої автономії України.

Отже, для набуття статусу органу влади в українських губерніях УЦР мала поповнити свій склад представниками національних меншин. Діяльність її у цій сфері була сконцентрована у двох основних напрямках:

1. Поповнення органів влади України представниками національних меншин (спочатку було поповнено Малу раду (МР), потім Генеральний секретаріат (ГС) і зрештою – УЦР);

2. Вироблення основ національно-персональної автономії, на чому сконцентрувалося новоутворене в рамках національно-пропорційного поповнення секретаріат (згодом міністерство) єврейських справ.

Логічним продовженням стало декларування цього принципу в Універсалах Української Центральної Ради. Так, і I Універсал 10 (23) червня 1917 р., і II Універсал 3 (16) липня 1917 р. містили положення про врахування інтересів національних меншин. Популярним кроком стало опублікування II Універсалу чотирма мовами: українською, російською, польською та їдишем. Ним же було оповіщено про майбутнє поповнення Центральної Ради представниками неукраїнської демократії⁶.

15 червня 1917 р. на засіданні Комітету ЦР було прийнято рішення про організацію Генерального секретаріату як українського уряду (урядового органу), в якому посаду Генерального секретаря міжнародних справ обійняв Сергій Єфремов⁷. У Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. завданням секретарства було визначено «об'єднати роботу всіх національностей Росії для боротьби за автономно-федеративний лад Російської Республіки та для порозуміння українців на цих основах з іншими національностями». Таким чином, ця посада мала двоєдину мету: міжнародну, спрямовану на визнання автономії України та самої УЦР, та

внутрішньо-національну, спрямовану на пошук міжнародного консенсусу всередині українських сил. Утім, пріоритетом у діяльності Сергія Єфремова на посаді стало визнання автономії України Тимчасовим урядом. Тому, мають рацію дослідники, які з роботи цього секретарства розпочинають дослідження процесу формування Міністерства закордонних справ УНР.

Принцип національно-пропорційного представництва для порозуміння з національними меншостями запроваджувався в усіх вищих органах влади. Його впровадження мали забезпечити комісія в справі вироблення статуту автономії України⁸, комісія по скликанню з'їзду народів автономістів-федералістів⁹, комісія щодо поповнення національного складу УЦР.

Відповідно до досі не спростованих даних М. Шаповала, на той час етнічних українських землях Правобережної України (Волинь, Поділля, Київщина та українські частини Мінської і Гродненської губерній, Холмщини, Бессарабії), Лівобережної України (Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина й українські частини Курщини, Вороніжчини, Донщини), Степової України (Таврія, Катеринославщина, Херсонщина та українські частини Кубані й Ставропіллія), Західної України (до Першої світової війни – Галичина, Буковина і Підкарпаття), що охоплювали територію 739 161 км², проживало 46 012 000 осіб. Серед них: 32 662 000 українців (71% від усього населення), 5 376 800 росіян (11,7%), 3 795 760 євреїв (8,2%), 2 079 500 поляків (4,5%), 871 270 німців (1,9%), 435 540 волохів (0,9%), 104 780 греків (0,2%), 39 400 вірмен (0,1%)¹⁰. Трохи більше, ніж 1%, становили представники інших національностей.

У ході обговорень звучали різні варіанти пропорції представництва меншин, від 20% до 50%, яких вимагали представники меншостей. Після тривалих дискусій 4 липня 1917 р. Центральною радою ухвалено компромісний варіант – надання представникам нацменшостей максимум до 30% у Малій раді, Центральній раді та в Генеральному секретаріаті – пропорційно кількості неукраїнського населення на українських територіях.

Так, до Комісії по виробленню Конституції України, яка складалася з 100 членів, мали увійти 11 представників росіян, 8 осіб від євреїв, по 2 – від поляків і німців, по 1 – від білорусів, татар, молдован, чехів, греків і болгар.

Вже 11 липня 1917 р. відбулося перше засідання МР у новому складі.

На VI-й сесії Загальних зборів Центральної ради мандатною комісією було визначено склад УЦР, в якому з 798 членів 208 (9 запасних місць) – мали обиратися від неукраїнців. Станом на 8 серпня 1917 р. в УЦР було 640 членів, з яких 140 представників національних меншин. Однак власне постанова комісії у справі поповнення ЦР була прийнята в один день із Статутом Генерального секретаріату – 29 липня 1917 р.

Так само в Генеральному секретаріаті на 12 портфелів планувалось 30% (тобто до 4, в ідеалі 2–3) віддати неукраїнській демократії. Враховуючи, що найчисельнішими меншинами були саме росіяни (11,7%), євреї (8,2%) та поляки (4,5%), портфелі товаришів Генерального секретаря отримали саме їх представники. Ще одну посаду без портфеля отримав представник Бунду Мойсей Григорович Рафес – він очолив Державний контроль.

15 липня 1917 р. за доповіддю комісії в справі реорганізації Генерального секретаріату затверджено новий склад. Генеральним секретарем національних справ був призначений Олександр Якович Шульгін, який послідовно виступав від імені ЦР та як голови її комісії, з питань порозуміння української влади з національними меншостями, а товаришами Генерального секретаря національних справ стали: від євреїв Мойсей Ісакович Зільберфарб та від поляків – адвокат Мечислав Казимирович Міцкевич.

Вагомим кроком стало офіційне закріплення цих домовленостей у Статуті Генерального секретаріату від 29 липня 1917 р. Товариші секретаря мали право докладу і вирішального голосу у справах, що стосувалися націй, ними представлених, в Генеральному Секретаріатові. Товариші секретаря в справах національних затверджувалися Комітетом Центральної Ради.

Цей документ іменований також Статутом Вищого управління України, Олександр Шульгін називав першою Конституцією України, Михайло Ткаченко – першою конституцією прав українського народу. В такому дусі за свідченням сучасників висловлювався і Михайло Грушевський. Для меншостей це також був документ величезної ваги, саме його Соломон Гольдельман назвав фактично днем народження єврейської національної автономії¹¹.

Однак доволі швидко ГС склав повноваження – 13 серпня 1917 р. Комітет ЦР прийняв відставку Генерального секретаріату, а вже наступного дня (14 серпня) намічено новий склад, в якому місце

секретаря міжнаціональних справ мав посісти Зарубін, а його товаришами мали стати В. Міцкевич та М. Зільберфарб.

Після тривалої кризи новий склад Генерального секретаріату було визначено і 28 серпня 1917 р. Центральна Рада вислала на затвердження Тимчасового уряду список генеральних секретарів. На початку вересня 1917 р. з Петрограду було отримано звістку про затвердження третього складу Генерального секретаріату і Мала Рада 5 вересня доручила останньому скласти план своєї діяльності¹². О. Я. Шульгин залишився на своїй посаді – секретарем міжнаціональних справ. Його товаришами були призначені: з єврейських справ – М. І. Зільберфарб, з польських справ – В. Міцкевич. Лише 16 жовтня на посаду товариша секретаря міжнаціональних справ з великоруських справ був призначений Дмитро Михайлович Одинець. З 2 грудня І. Я. Хургін призначений товаришем Генерального секретаря з єврейських справ. Офіційно про перетворення генерального секретарства міжнаціональних справ на секретарство міжнародних справ було оголошено на VIII сесії УЦР 13 грудня 1917 року.

Наступною офіційною віхою стало 15 вересня 1917 р. Постановою З'їзду народів Росії Постанова: «про національно-персональну автономію». «1. Кожен з населяючих Росію народів має право на національно-персональну автономію, тобто на організування нації в публічно-правову спілку, до якої можуть входити всі члени даного народу на всім просторі держави. 2. Обсяг правування, а також і певні форми внутрішньої організації національно-автономної установи визначаються національними Установчими зборами певного народу, скликаними на основі все людного, рівного, безпосереднього таємного, пропорціонального без різниці пола голосування; 3. Державний закон забезпечує національним меншостям, кількість яких досягає в певному краю визначеного законом числа, право користуватися своєю мовою як в місцевих державних чи крайових установах, так і в установах місцевого самоуправління»¹³.

29 вересня 1917 р. Генеральним секретаріатом було проголошено Декларацію єврейські фракції підтримали Декларацію Генерального Секретаріату України, шкодуючи однак, що Декларація не згадувала про принцип національно-персональної автономії¹⁴.

І вже 1 жовтня 1917 р. секретар з єврейських справ М. І. Зільберфарб проголошує Декларацію, в якій сформульовано програму діяльності на посаді та центральним мотивом якої є розбудова та організаційно-правове забезпечення Єврейської національної автономії.

В документі проголошено про «визнання національних вимог жидівського народу», адже саме утворення публічно-правового органу, що цілком вкладається в концепт національно-персональної автономії і не вкладається в жоден інший, видається першим кроком її реалізації, ще навіть до прийняття спеціального закону.

Неофіційно посаду товариша секретаря іменували віце-секретарем, а очолювані ним відділи в секретарстві – віце-секретаріатом єврейських справ, хоч насправді про інституційне відокремлення можна говорити з 1 листопада 1917 р. Найближчим часом секретарство активно займалося впровадженням проголошеної програми, що втілювалось у активну законотворчу діяльність. Протягом декількох місяців було підготовлено масштабну реформу єврейських громад, із відповідним законодавчим забезпеченням, тимчасового закону про єврейські територіальні громади, та проведені вибори до оновлених громад. Міністерство набувало авторитету і 10 жовтня 1917 р. Генеральне секретарство внутрішніх справ видало Інструктивний лист Губерніальним і повітовим комісарам, Губерніальним правлінням і городським управам України із Наказом керуватися вказівками Товариша Генерального секретаря єврейських справ у питаннях єврейського релігійного життя, а саме¹⁵ у справах Коробочного Збору, а також у справах про рабинів. 16 жовтня 1917 р. на засіданні ГС було ухвалено виготовити особливі печатки на мовах єврейській і польській з відповідним текстом. Єдина печатка секретарства міжнаціональних справ при цьому зберігалася¹⁶.

Після чергової реорганізації Генерального секретаріату з 1 листопада 1917 р. товариші Генерального секретаря національних справ отримали право вирішального голосу в Раді секретарів та стали комісарами у справах відповідних національностей на правах Генеральних секретарів¹⁷. Постанова була ухвалена на засіданні Генерального секретаріату від 9 (22) грудня 1917 р. Цим документом окремі підрозділи секретарства міжнаціональних справ, що відали польськими, єврейськими і великоруськими справами перетворювалися на відповідні секретарства. З 28 листопада товаришем Генерального секретаря зі справ польських призначено В. Л. Рудницького, а з 2 грудня – І. Я. Хургін товариш секретаря у справах єврейських.

III Універсал 7 (20) листопада 1917 «Український народ, сам довгі літа боровшись за свою національну волю й нині її здобувши,

буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні суших, тому оповіщаємо: що народам великоруському, єврейському, польському й іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права та свободи самоврядування в справах їх національного життя. Та доручаємо нашому Генеральному Секретарству національних справ подати нам у найближчій часі законопроект про національно-персональну автономію».

З часу утворення окремої посади товариша секретаря національних справ було підготовлено та прийнято низку проектів законодавчих актів з національного питання, кульмінаційним з яких став закон про національно-персональну автономію, ухвалений Малою Радою 9 січня 1918 року. Продовжити цю тему та детальніше проаналізувати ці акти та процес їх підготовки сподіваємось подальших публікаціях.

Іванова А. Ю. (Київ). Національна автономія в документах доби Центральної Ради (березень 1917 р. – 7 (20) листопада 1917 р.)

Викладено ретроспективний аналіз офіційних документів, прийнятих в період Центральної Ради з березня по 7 (20) листопада 1917 р., що стосувалися вирішення національного питання в Україні. Акцентовано на важливості національного-пропорційного представництва та хронології його впровадження, яке своєю чергою створило підґрунтя для розбудови національно-персональної автономії.

Ключові слова: національні меншини, національно-персональна автономія, національно-пропорційне представництво.

Іванова А. Ю. (Київ). Национальная автономия в документах периода Центральной Рады (март 1917 г. – 7 (20) ноября 1917 г.)

Изложен ретроспективный анализ официальных документов, принятых в период Центральной Рады с марта по 7 (20) ноября 1917 г., касающихся решения национального вопроса в Украине. Акцентируется важность национально-пропорционального представительства и хронологии его внедрения, которое в свою очередь создало основу для развития национально-персональной автономии.

Ключевые слова: национальные меньшинства, национально-персональная автономия, национально-пропорциональное представительство.

Ivanova A. Yu. (Kyiv). National autonomy in the Central Rada's documents (March 1917 – 7 (20) November 1917)

The retrospective analysis of official documents adopted during the Central Rada from March to 7 (20) November 1917, concerning the resolution of the national issue in Ukraine, is presented. The emphasis was placed on the importance of national-proportional representation and the chronology of its implementation, which in turn created the basis for the development of national-personal autonomy.

Key words: national minorities, national-personal autonomy, national-proportional representation.

1. Детальніше див.: Іванова А. Єврейська національна автономія в Україні: спроба юридичного аналізу // Євреї України: Революція й післяреволюційна модернізація. Політика. Культура. Суспільство: Збірка статей / За ред. С. Гіріка. К., 2018. С. 27–36.
2. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Т. 1. 1923.
3. Там само. С. 272, 273.
4. Українська Центральна Рада. Документи і Матеріали. Т. 1. К., 1996. С. 54, 55.
5. 1917 год на Киевщине : хроника событий / Отдел Киевского окрпаркома по изучению истории КП(б)У и Октябрьской революции на Украине Истпарт; составили: А. Иргизов, В. Манилов, Ф. Ястребов; под ред. В. Манилова. [Харьков], 1928. XXVI, [2]. С. 72.
6. Українська Центральна Рада... С. 164.
7. Там само. С. 106.
8. Там само. С. 125.
9. Там само. С. 126.
10. Шаповал М. Велика Революція і Українська визвольна Програма. Прага, 1928. С. 6–7.
11. Гольдельман С. І. Жидівська національна автономія в Україні 1917–1920 // Записки НТШ Т. CLXXXII: Праці Історично-філософської секції. Мюнхен; Париж; Єрусалим, 1967. С. 56.
12. Кудлай О. Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 – квітень 1918 рр.). К., 2008. 116 с.
13. Українська Центральна Рада... С. 310.
14. Там само. С. 329.
15. Батанова Т. До історії єврейського представництва в Українській Центральній Раді: декілька документів Міністерства з єврейських справ // Пам'ятки: археографічний щорічник. К., 2010. Т. 11. С. 181.
16. Українська Центральна Рада... С. 345.
17. Там само. С. 381.

ІНСТИТУТ ДОСЛІДЖЕННЯ МАГДЕБУРЗЬКОГО ПРАВА (1940–1945 рр.)

Магдебурзьке право, яке виникло у XII ст. в Німеччині поширилось на території Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Литви, Білорусії та України. Протягом майже 300 років магдебурзькі шиффени* (присяжні) розглянули тисячі апеляційних справ і винесли ортилі (вироки) та надали велику кількість правових повідомлень (роз'яснень щодо застосування норм магдебурзького права). Внаслідок чого в архівах шиффенського столу у Магдебурзі зберігалася величезна кількість ортилів та правових роз'яснень. Проте 10 травня 1631 р. під час 30-річної війни католицькі війська під керівництвом Тіллі спалили місто, внаслідок чого згорів архів шиффенської лави Магдебургу, що мало негативні наслідки для дослідження магдебурзького права та його джерел у подальші століття¹.

Утворення інституту дослідження магдебурзького права у роки Другої світової війни пов'язано з ім'ям обер-бургомістра міста Магдебург доктора Фрітца Маркмана (1899–1949 рр.). Він був основним ідеологом утворення цього закладу. Фрітц Маркман навчався на юридичному факультеті Єнського університету та захистив дисертацію з історії міського самоврядування міста Перлеберг, яке дістало магдебурзьке право за зразком міста Стендаль. У березні 1933 р. Фрітц Маркман був обраний до міської ради Магдебурга, а згодом обійняв посаду обер-бургомістра. У ці роки побачило світ кілька статей Маркмана про виникнення магдебурзького права.

Фрідріх Ебель писав, що інститут дослідження магдебурзького права почав функціонувати після початку Другої Світової війни. Водночас відомий німецький дослідник магдебурзького та хелмінського (кульменського) права Гвідо Кім вважав, що цей інститут був створений ще 1937 р., а інший німецький історик права Ганс Тайме зазначав, що даний інститут було створено за кілька років до війни².

Відомо, що 1936 р. Фрітц Маркман звернувся до однієї з німецьких академій наук щодо опублікування джерел магдебурзького

* Редколегія зберегла авторське написання цього слова, яке відрізняється від загальноживаного «шеффени».

права Центрально-Східної Європи³. Після отримання відмови вчений, використовуючи фінансові й адміністративні можливості міста Магдебург, розпочав переговори з німецькими істориками права про утворення наукового інституту з дослідження магдебурзького права. Інститут дослідження магдебурзького права діяв на основі власного статуту, який був затверджений на засіданні наукової ради від 27 квітня 1940 р., але не зберігся до сьогоднішнього дня. Ідею створення інституту було обґрунтовано у статті Ф. Маркмана в журналі з історії права «Zeitschrift für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung»⁴. Метою створення інституту проголошувалося опублікування зібрання актів шиффенських судів різних міст Європи, що мали магдебурзьке право. У квітні 1940 року Ф. Маркман запросив відомих німецьких істориків права у Магдебург для обговорення проекту утворення інституту дослідження магдебурзького права. Фінансування інституту мало здійснюватись за рахунок коштів міського бюджету міста Магдебург. Дозвіл на створення інституту давало керівництво уряду нацистської Німеччини. Інститут не мав власного приміщення і фактично перебував у будинку міського архіву.

Була сформована вчена рада інституту, до якої увійшли відомі німецькі дослідники магдебурзького права університетські професори Альберт Бракманн (1871–1952) з Берліну, Теодор Гьорлітц (1885–1949) з Бреслау (Вроцлава), Ернст Гайманн (1870–1946) з Берліну, Мартін Лінцель (1901–1955) з Галле, Теодор Ма'ер (1883–1972) з Берліну, Вальтер Мьолленберг (1879–1951) з Магдебурга, Едонцид Ернст Штенгель (1879–1968) з Магдебургу, Вільгельм Вайцекер (1886–1961) з Відня, згодом з Праги. Від 1942 р. до вченої ради увійшов професор з Галле Гергард Бухда (1901–1977)⁵. До керівництва інституту також увійшли директор міського архіву Магдебурга Пауль Краузе та представники від органів влади нацистської Німеччини. На посаду директора інституту розглядали Вільгельма Вайцекера, але у зв'язку з проживанням у Празі він відмовився від даної пропозиції. Від 1 жовтня 1941 року після переїзду до Магдебурга інститут очолив Теодор Гьорлітц. У 1932 р. Теодор Гьорлітц був усунутий нацистами з посади обер-бургомістра Олдейнбурга. У 1943 році В. Вайцекер створив у Празі інститут німецького права, але він не вів таку активну діяльність, як інститут дослідження магдебурзького права у Магдебурзі. В межах роботи інституту німецького права Вайцекер та інші німецькі

науковці видали кілька монографій та статті. В. Вайцекер підтримував наукові зв'язки з відомим українським правознавцем Андрієм Яковлівим, який працював в Українському вільному університеті у Празі. Професор Вайцекер, зокрема, високо оцінив монографію Андрія Яковліва про німецьке право в Україні. Український вчений зазначав у своїх роботах, що магдебурзьке міське право не мало в своїй основі германізації, колонізації, а його надання і поширення пов'язані з його перевагами у правовій соціально-економічній та політичній сферах. Німецькому праву в Україні А. Яковлів присвятив і інші свої праці «Німецьке право у працях українських правників XVIII ст. (Прага, 1942 р.), «Німецьке право та його вплив на українське право з XVI по XIX століття (Прага, 1942 р.). Вченому вдалося суттєво вийти за межі традиційних уявлень, зокрема довести, що проблема німецького права в Україні значно ширша, ніж питання застосування магдебурзького права у німецькому самоврядуванні⁶.

Ф. Маркман планував відновити знищений у 1631 р. архів суду шиффенів за допомогою фотокопій, які необхідно було зібрати в інституті дослідження магдебурзького права, а також відшукати в архівах і бібліотеках усіх міст Європи джерела магдебурзького права⁷. З огляду на величезну територію поширення магдебурзького права у Центрально-Східній Європі дана робота мала тривати від 10 до 20 років. У збережених протоколах засідань наукової ради інституту від 27 квітня 1940 р. і 8 березня 1941 р. вказувалось на необхідність опрацювання архівів у країнах Центрально-Східної Європи та опублікування джерел магдебурзького права: шиффенських ортілів, правових роз'яснень та ін. Ф. Маркман пропонував звернутися до міністерства закордонних справ Німеччини для відрядження до Радянського Союзу для опрацювання тамтешніх архівів. Професор стверджував, що «дослідження магдебурзького міського права готує для нас сюрприз неймовірного масштабу»⁸. На другому засіданні 8 березня 1941 р. було прийнято рішення про поділ території Німеччини між науковцями інституту для кращого опрацювання джерел магдебурзького права на 7 регіонів: 1) Саксонія – Ангальт, 2) Саксонія, 3) Верхні та Нижні Лужиці, 4) Бранденбург, 5) Макленбург і Померанія, 6) Пруссія, 7) Силезія. У кожному з визначених регіонів мав працювати історик права (юрист, архіваріус, історик) і один асистент, які мали підтримувати постійний зв'язок із Магдебургом. За кожен співпрацю з регіонів мав

відповідати один із працівників інституту з дослідження магдебурзького права. Прикладом для їх роботи була діяльність В. Вайцекера, який протягом кількох років працював у бібліотеках і архівах чеських міст⁹. Усі фінансові витрати інституту з дослідження магдебурзького права несло місто Магдебург. За рахунок міського бюджету фінансувалася заробітна плата для асистентів та інших працівників.

Методологічною основою для діяльності інституту дослідження магдебурзького права стали наукові роботи В. Вайцекера. Міська влада Магдебурга планувала оплачувати роботу асистентів, що мали виїжджати на місця з метою збору матеріалів. Вчена рада інституту закріпила окремі німецькі землі та європейські країни за своїми членами та асистентами, які могли проводити дослідження та збирати, копіювати джерела магдебурзького права. Ще до створення інституту В. Вайцекер у Празі та Т. Гьорлітц і Пауль Гантцер у Вроцлаві опрацьовували джерела магдебурзького права у Чехії та Силезії. Так, у 1939 р. було видано Т. Гьорлітцом і П. Гантцнером постанови шиффенських судів і правових роз'яснень міста Свидниці у серії історичної комісії Силезії. Це викликало певну конкуренцію з новоствореним інститутом дослідження магдебурзького права. Внаслідок проведених дискусій 27 квітня 1940 р. Ф. Маркман та керівник Історичної комісії Силезії Герман Аубін погодили опублікувати постанови шиффенських судів і правові роз'яснення Свидниці у першому томі в серії праць Інституту досліджень магдебурзького права. Наступним стали правові роз'яснення та шиффенські ортіли обергофу міста Лейтмерітц (Літомержице).

Також відбувалися дискусії серед науковців новоствореного інституту щодо співпраці з іншими науковими інстанціями Німеччини, а саме з Прусською академією наук та історичним дослідним інститутом *Monumenta Germaniae Historica*¹⁰. Ф. Маркман виступав за якнайбільшу незалежність інституту від органів державної влади та інших наукових інстанцій. Його позицію підтримали інші члени вченої ради інституту. Було розроблено порядок реєстрації і фотокопіювання правових повідомлень та правових рішень (ортілів) у різних містах Центрально-Східної Європи. Спочатку в картотеці вказувалось місце знаходження джерел магдебурзького права, дата їх прийняття, місце знаходження фотокопії та реєстровий номер. Картотеку мали заповнювати одночасно три регіональні працівники і надсилали їх кожному члену наукової ради інституту.

За пропозицією В. Вайцекера зібрані правові повідомлення та ортилі асистенти мали позначити на карті, зробити їх фотокопії і надіслати їх в архів інституту та членам наукової ради. При цьому асистенти на місцях мали також зареєструвати дані матеріали у відповідному реєстрі. Наукова рада інституту дослідження магдебурзького права мала збиратися двічі або тричі на рік, щоб заслуховувати передусім доповіді про стан ведення роботи зі збирання і реєстрації джерел магдебурзького права.

Ф. Маркман неодноразово вказував, що основою роботи інституту має бути бездоганно складена картотека¹¹. Картотека складалася за алфавітним принципом щодо назви міст, у яких збереглися вирокі і рішення шиффенів та правові роз'яснення. Дана картотека отримала назву центральної картотеки. Паралельно створювалася картотека за предметним принципом. Але в будь-якому випадку планувалось з усіх джерел магдебурзького права зробити фотокопії. Один з примірників фотокопії мав зберігатися в Магдебурзі. Маркман також планував, що три або чотири асистенти в Магдебурзі мали займатись опрацюванням зібраних матеріалів. Передусім планувалось зібрати джерела магдебурзького права на території Польщі¹². Для дослідження магдебурзького права на території Брандербургу Маркман планував залучити історика права з Берлінського університету та оплачувати його працю за рахунок бюджету міста Магдебургу. Йому так само на допомогу планувалось надати асистента.

Дані джерела магдебурзького права мали збиратись під контролем директора міського архіву в Магдебурзі П. Краузе, який на прохання Маркмана був звільнений від служби в армії. З метою збору постанов судів шиффенів та правових повідомлень у 1940 р. він виїжджав до Кракова, який у роки Другої Світової війни був центром Польського Генерального губернаторства, до якого входили окуповані польські та українські (Східна Галичина) землі. У Кракові П. Краузе співпрацював з архіваріусом та директором архіву з Вроцлава Еріхом Рандтом¹³. Окрім копіювання постанов шиффенських судів Магдебургу та правових роз'яснень в бібліотеках і архівах Польщі, П. Краузе мав придбати польську літературу з проблем магдебурзького права, на що Маркманом було виділено відповідні кошти. Краузе мав також перевірити у польських джерелах магдебурзького права факт знищення Магдебургу у 1631 році. У Кракові Краузе зі згоди Теодора Гьорлітца відмовився від співпраці з інститутом Сходу, який діяв у Польському

Генеральному губернаторстві та пропонував переваги німецької культури на польських і українських землях¹⁴. П. Краузе також виїжджав до Варшави (травень–серпень 1941 р.), Любліна (вересень–листопад 1940 р.) і Львова у липні–серпні 1941 р. та у жовтні–грудні 1941 р. (27.10–11.12.1941 р.). У Львові Краузе придбав значну кількість книг і у нього навіть виникли проблеми щодо їх транспортування до Кракова і Магдебурга¹⁵. На думку професора Гейнера Люка, П. Краузе підтримував тісні наукові контакти з польськими дослідниками, бібліотекарями і працівниками архівів¹⁶.

Для оцінки наявності джерел магдебурзького права в українських архівах та праць українських науковців в Україну був (з 19.04 до 15.08.1942 р.) відряджений співробітник інституту Франц Кляйн. Він відвідав Львів, Київ, Одесу та Херсон та інші українські міста. Відвідавши Херсон і Одесу, дослідник ознайомився з міськими архівами і у своєму звіті зазначив, що у цих містах немає жодних згадок про магдебурзьке право¹⁷. У Львові Ф. Кляйн зустрівся з професором юридичного факультету Львівського університету Пшемислом Домбковським, який повідомив Кляйна про наявні джерела магдебурзького права у Львівських архівах та особливості застосування магдебурзького права на західноукраїнських землях. Згодом П. Домбковський співпрацював з директором інституту. Т. Гьорлітц писав, що з 1943 р. на замовлення інституту П. Домбковський склав список 700 населених пунктів України, які володіли магдебурзьким правом, а також готував роботу про діяльність шиффенських (лавничих) судів у містах магдебурзького права України. Професор Домбковський також підготував працю і про магдебурзьке право у Волоському князівстві (Румунії). Він також співпрацював з німецьким інститутом з дослідження Сходу у Кракові, на замовлення якого підготував статтю про історію Львівської ратуші, а з часом мав очолити його Львівську філію. П. Домбковський був прийнятий на роботу до Інституту дослідження магдебурзького права після припинення його праці в Інституті з дослідження Сходу за рекомендацією директора архіву Польського Генерального губернаторства Еріха Гранда, який раніше працював в архіві Бреслау (Вроцлава) і був особисто знайомий з Т. Гьорліцом¹⁸. Залучення польських, чеських, українських, словацьких науковців було зумовлене незнанням німецькими дослідниками слов'янських мов. Співпраця з іноземними науковцями відбувалася на основі принципів наукової співпраці

та оплатності. Польські автори, які досліджували наукову діяльність П. Домбковського не згадують про його співпрацю з німецькими науковими установами, а натомість вказують на його переслідування з боку окупаційних властей та окупаційної преси¹⁹. Під час перебування у Києві та за посередництвом Миколи Гапенера Ф. Кляйн зустрівся з українським істориком Наталею Полонською-Василенко (1884–1973), від якої дізнався про проект двотомного видання корпусу магдебурзьких грамот українським містам, підготовленим членом Комісії для виучування історії західноруського та українського права Всеукраїнської академії наук Віктором Романовським (1890–1971) з передмовою академіка Миколи Василенка. Робота над створенням даної праці розпочалася в рамках згаданої академічної комісії ще у 20-ті роки. Як відзначив професор І. Б. Усенко, у звіті Комісії для виучування західноруського і українського права за 1919–1929 рр. з'явилася інформація що ця збірка готується до друку за редакцією академіка М. П. Василенка та В. О. Романовського. Згадки про роботу над цим проектом періодично зустрічаються і в протоколах засідання Комісії за 1930–1931 рр. Передбачалось, що збірка грамот (привілеїв) на магдебурзьке право продовжить серію, започатковану великим археографічним виданням М. П. Василенка «Матеріали до історії українського права». Перший том збірки було передано до друку у 1928–1929 рр., а другий планувався до передання у видавництво в 1930 р. У 1931 р. було підготовлено коректурний примірник під назвою «Магдебурзькі грамоти містам Лівобережної України XVI–XVII ст.» обсягом 480 сторінок. Утім, наклад цієї праці не пройшов цензуру і був знищений у друкарні. Проект Комісії для виучення історії західноруського та українського права з опублікування джерел права був закритий. У січні 1931 р. В. Романовський був заарештований органами ОДПУ по справі «КОЦД». Під вартою він пробув до 18 жовтня 1931 р.²⁰ У 1935 р. В. Романовський був засуджений в іншій справі особливою нарадою при НКВС СРСР до 5 років таборів. Після відбуття покарання працював у Караганді й Ставрополі. У наші дні окремі матеріали, які увійшли до книги М. Василенка і В. Романовського, були віднайдені професором В. Ульяновським та його колегами²¹.

Ф. Кляйн цікавився долею інших українських науковців, що працювали над проблемами магдебурзького права і були репресовані. Серед них відомий український правознавець Іринарх Черкаський,

який підготував статтю про «Вількер» Стародуба. Як пише професор І. Б. Усенко доля Черкаського є невідомою до сьогодення часу. Він був засуджений у липні 1941 році і в кінці вересня цього ж року мав бути етапований до Сибіру, але до Новосибірська прибула тільки його слідча справа²². Найшвидше він, як і інші українські в'язні, був розстріляний під час відступу Червоної Армії у 1941 р.

На даний час над проблемами магдебурзького права і Саксонського Зерцала у Центрально-Східній Європі працює ряд науковців у Німеччині, Чехії, Словаччині, Польщі, Україні, Угорщині, Литві, Білорусі та ін. З 2004 р. у структурі Саксонської академії наук функціонує дослідницький проект «Саксонсько-магдебурзьке право як культурний елемент зв'язків правових режимів країн Центральної та Східної Європи», у які залучені історики права, філологи, історики, культурологи з різних країн Європи.

Кобилецький М. М. (Львів). Інститут дослідження магдебурзького права (1940–1945 рр.)

Дається огляд діяльності доктора Фрітца Маркмана, групи німецьких вчених під його провідом, а згодом і створеного за його ініціативи Інституту дослідження магдебурзького права в м. Магдебурзі із дослідження історії магдебурзького права, як у Німеччині, так і в інших регіонах Європи 1930–1940-х рр. Висвітлюється питання видання документів щодо історії магдебурзького права. Окрема увага приділена контактам із українськими вченими та архівними установами у 1940-х рр. під час нацистської окупації території України.

Ключові слова: історія права, магдебурзьке міське право, історіографія, джерелознавство.

Кобылецкий Н. М. (Львов). Институт исследования магдебургского права (1940–1945 гг.)

Дается обзор деятельности доктора Фритца Маркмана, группы немецких ученых под его руководством, а затем и созданного по его инициативе Института исследования магдебургского права в г. Магдебурге по исследованию истории магдебургского права, как в Германии, так и в других регионах Европы 1930–1940-х гг. Освещается вопрос издания документов по истории магдебургского права. Особое внимание уделено контактам с украинскими учеными и архивными учреждениями в 1940-х гг. Во время нацистской оккупации территории Украины.

Ключевые слова: история права, магдебургское городское право, историография, источниковедение.

Kobiletsky M. M. (Lviv). Institute for the Study of Magdeburg Law (1940–1945)

An overview of the activities of Dr. Fritz Markman, of a group of German scholars under his leadership, and subsequently created on his initiative the Institute for the Study of Magdeburg Law in Magdeburg in the 1930–1940's on the study of the history of Magdeburg Law, both in Germany and in other regions Europe. The issue of publishing documents on the history of Magdeburg Law is covered. Particular attention was paid to contacts with Ukrainian scholars and archival institutions in the 1940's during the Nazi occupation of Ukraine's territory.

Key words: history of law, Magdeburg city law, historiography, source criticism.

1. Lück H. «Der Deutsche kommt also im Osten in kein Neuland...» Das Institut zur Erforschung des Magdeburger Stadtrechts (1940–1945) // Historische Forschung in Sachsen-Anhalt. Leipzig, 1999. S. 126.
2. Schubart-Fikentscher G. Die Verbreitung der deutschen Stadtrechte in Osteuropa (Forschungen zum deutschen Recht). Weimar, 1942. S. 356.
3. Ibid. S. 129.
4. Lück H. «... größtmögliche Förderung der Magdeburger Forschung ...»: ein Österreicher im Dienst Magdeburgs (1941–1944) // Festschrift für Wilhelm Brauneder zum 65. Geburtstag: Rechtsgeschichte mit internationaler Perspektive. Wien, 2008. S. 291.
5. Ibid. S. 293.
6. Усенко І. Б. Яковлів Андрій Іванович // Антологія української юридичної думки. В 10 т. Т. 3: Історія держави і права України: козацько-гетьманська доба / відп. ред. І. Б. Усенко. К., 2003. С. 272–274.
7. Lück H. «... größtmögliche Förderung...» S. 293.
8. Lück H. «Der Deutsche kommt...» S. 134.
9. Ibid. S. 135.
10. Lück H. «... größtmögliche Förderung...» S. 296.
11. Ibid. S. 296.
12. Ibid. S. 297.
13. Ibid. S. 297.
14. Lück H. «Der Deutsche kommt...» S. 124–145.
15. Ibid. S. 143.
16. Ibid. S. 144.
17. Ibid. S. 143.
18. Андрейцев В., Ульяновський В. Корпус магдебурзьких грамот українським містам. Два проекти 20-х – 40-х років ХХ ст. Київ, 2000. С. 101.

19. Pauli L. W setną rocznicę urodzin Przemysława Dąbkowskiego // Czasopismo Prawno-Historyczne. T. 30. Numer 2. 1978. S. 190–191.

20. Усенко І. Б. Юридичні аспекти наукової творчості професора В. О. Романовського // Зб. наук. праць на пошану Акад. Юрія Сергійовича Шемшученка. До 75-річчя від дня народження. К. 2010. С. 47–56.

21. Андрейцев В., Ульяновський В. Зазначена праця. 214 с.

22. Усенко І. Б. Черкаський Іринарх, Ювеналович // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К, 1998. Т. 6. С. 395–396.

ДОКТРИНАЛЬНІ ПОГЛЯДИ К. ЛЕВИЦЬКОГО СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ

Актуальність теми дослідження пов'язана з двома причинами. По-перше, на сьогодні використання української мови залишається одним із найбільш складних питань України з причини проживання в ній представників багатьох націй, які використовують у своєму спілкуванні різні мови. Тому законодавче вирішення мовної проблеми має базуватися на знаходженні балансу між правовим регулюванням статусу української мови як державної та закріпленням прав на власну мову національних меншин. По-друге, мовне питання використовується Російською Федерацією як один з елементів впливу на політику, законодавчу систему, просвітнянську діяльність в Україні. Це питання свого часу було об'єктом досліджень видатного українського політика, доктора права, адвоката, першого прем'єр-міністра ЗУНР К. А. Левицького. На нашу думку, погляди вченого стосовно збереження й розвитку української мови потребують своєї систематизації та глибшого вивчення.

Аналіз публікацій показує, що питання внеску К. А. Левицького у збереження прав української мови досліджувались у працях Т. Г. Андрусика, І. О. Андрухів, І. Б. Василик, О. М. Каленюк, В. Я. Марковського, А. В. Стечишин. При цьому повної картини досліджень К. Левицького в цій сфері не було створено до нинішнього часу, тому розгляд наукових праць, монографій, брошур, статей вченого потребує докладнішого дослідження.

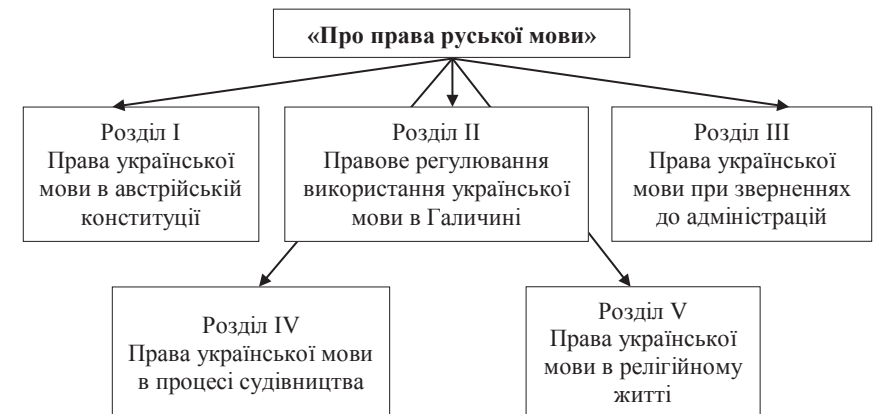
Розгляд наукових праць ученого, присвячених захисту прав української мови, доцільно розділити на два періоди: 1) часи окупації українських земель Австро-Угорщиною; 2) перебування їх у складі Польщі.

К. Левицький (1859–1941 рр.) народився 17 листопада 1859 р. у м. Тисмениця в сім'ї греко-католицького священника о. Антона Левицького. Вчений здобув вищу юридичну освіту у Віденському і Львівському університетах та був засновником «Кружка правників», у якому виступав з лекціями, доповідями з правничих питань. З 1907–1918 рр. був обраний депутатом Австрійського парламенту

та Галицького крайового сейму, в яких виступав на захист прав українців та рідної мови. У 1918 р. сформував разом з Євгеном Петрушевичем уряд ЗУНР, в якому обійняв посаду прем'єр-міністра, а згодом змушений був емігрувати.

І. У період окупації українських земель Австро-Угорщиною
К. Левицький працює адвокатом у Львові, де стикається з утиском прав українців на використання рідної мови з боку австрійської влади та польських намісників Галичини. Як вказує І. Б. Василик, населення цього регіону мало низький рівень освіти, значна кількість людей була неписьменною, тому не розуміли назв вулиць, вивісок, назв крамниць, органів державної влади, судів, які були написані німецькою та польською мовами¹. Одночасно з цим усі звернення до органів державної влади, судів, нотаріальні дії підлягали своїй реєстрації лише німецькою та в деяких випадках польською мовами, що значно обмежувало використання українським народом своєї мови.

Після прийняття Конституції 1867 р. в Австро-Угорщині офіційними вважалися дві державні мови – німецька й угорська. На Галичині німецька була офіційною мовою внутрішнього управління, державної прокуратури, пошти й телеграфів, залізниці, деяких фінансових установ та державних підприємств. К. Левицький запропонував шляхи вирішення цієї проблеми, які виклав у монографії, виданої 1896 р. у Львові, – «Про права руської мови», під якою в той історичний час розумілася українська мова². Монографія складалася з таких п'яти розділів:



У вступі до цієї монографії К. А. Левицький роз'яснює необхідність захисту української мови, вказує, що без її використання неможливо створити незалежну державу.

У розділі I учений аналізує правові засади використання української мови, які ґрунтувалися на Конституції 1867 р. Як вказувалось в ч. 142, всі народи Австро-Угорщини є рівноправними та кожен з них має право берегти й розвивати власну мову, а держава забезпечує рівноправність усіх мов у публічному житті та школах. На думку В. Я. Марковського, ця норма Конституції давала право будь-якому громадянину звертатися до суду з приводу порушення його мовних прав³. Досліджуючи цю проблему, К. А. Левицький звертає увагу на розпорядження Міністерства внутрішніх справ Австро-Угорщини від 10 червня 1869 р., згідно з яким закони мають бути опубліковані німецькою мовою, але звернення, подання, скарги, що їх подають окремі особи, можуть бути написані їхньою рідною мовою. У своїй праці вчений критикує це розпорядження та вказує, що офіційна влада Австро-Угорщини і Галичини має бути зобов'язана в правовідносинах з українцями вживати їхню рідну мову, а всі законодавчі акти потребують свого перекладу. Вчений звертає увагу на рішення галицького намісника від 5 вересня 1881 р., в якому вказувалось, що всі документи та листи мусять бути написані лише латинськими літерами, навіть у випадках написання тексту українською мовою. Як зазначає К. А. Левицький, таке розпорядження галицького намісника не відповідало положенням Конституції стосовно загальних прав народів на збереження і розвиток рідної мови та пропонує прийняття австрійською владою акта, який забороняє використання латинського алфавіту при написанні українського тексту. Як відмічає В. Я. Марковський, на скаргу українців Державний трибунал у Відні 25 квітня 1882 р. однозначно висловився, що дії намісництва грубо порушують ст. 19 Конституції від 21 грудня 1867 р.⁴

У розділі II правознавець аналізує розпорядження міністра внутрішніх справ від 5 червня 1869 р., в якому затверджується статус німецької мови як державної під час внутрішнього управління та листування з іншими органами влади. На його думку, цей підзаконний акт суттєво обмежує права українців з причини того, що органи державної влади, внутрішніх справ, банківські установи, каси, які видають гроші та складають реєстри стосовно виконання податкових зобов'язань, мають здійснювати свою діяльність німецькою мовою. Водночас, згідно з цим

розпорядженням, австрійська пошта, телеграфи, державні, промислові заклади також користуються та проводять листування виключно німецькою мовою. На думку К. А. Левицького, до змісту цього розпорядження мусять бути внесені доповнення, згідно з якими вся документація, листування мусять вестися німецькою та українською мовами. Іншим суттєвим обмеженням прав українців, є наявність на будівлях суду та інших установ, пов'язаних з правосуддям, написів польською та німецькою мовами. Таке використання цих мов не дає можливості українському населенню знайти їх та безперешкодно звернутися до них, тому доцільно на таких установах написати їх назву також українською мовою. При цьому вчений вказує на необхідність розміщення оголошень стосовно судових справ у «Галицькому урядовому часопису» не тільки польською, а й українською мовою.

Третій розділ праці розглядає порядок вирішення мовного питання в діяльності уряду, староств, податкових служб, дирекції скарбового намісництва у Львові. Згідно з пропозиціями К. Левицького, в українських громадах або в населених пунктах, де українці складають більшість населення, місцева влада мусить проводити свою офіційну діяльність українською мовою. Такий підхід включає ведення українською мовою урядових книг, реєстрів громадських організацій, підготовку довідок, листування з іншими органами регіональної влади. Практичне виконання цих положень потребує прийому на працю в місцеві органи влади писарів, які добре знають українську мову та розуміють польську. Подальші пропозиції К. Левицького стосуються того, що всі оголошення в містах та селах української частини Галичини, написи на вулицях, домах, ярмарках, ринках, знаки на дорогах мусять писатись українською мовою. З метою ознайомлення населення Галичини з текстом законів, виданих в Австро-Угорщині, розпорядженнями галицького намісництва, інших органів державної влади, вчений пропонує видання українською мовою «Вісників законів крайових».

Розділ IV розглядає питання використання різних мов у судових інстанціях та прокуратурі. Вчений звертає увагу на недосконалість порядку роботи судів у сфері використання української мови. З цієї причини К. А. Левицький пропонує законодавче закріплення стосовно підготовки документів українською мовою найвищим Судовим трибуналом у Відні, окружними та місцевими судами, Апеляційним трибуналом у Львові. Українці мусять мати право при зверненні до суду одержувати рішення українською мовою, а в разі виникнення

спору з представниками польського населення рішення суду мусять бути підготовленими двома мовами. При цьому українською мовою мають здійснюватися записи в судових книгах, у яких міститься інформація про тексти звернення і винесені рішення.

Як вказує К. А. Левицький, свідки, які виступають у суді, мають право домагатися, щоб їх показання були зроблені українською мовою та записані до протоколу також нею. Судові дебати в разі участі в них українців та представників іншої нації мусять відбуватися за допомогою перекладача, а українці мають право отримати протокол рідною мовою. Аналогічним чином прокурори, які беруть участь у судовому процесі, у разі незнання ними української мови мусять залучати до процесу перекладача. Така схема судового розгляду, на думку вченого, потребує надання адвокатам права виступати українською мовою, а працівники суду мусять забезпечити переклад таких виступів тією мовою, якою користується сторона обвинувачення.

У розділі V розглядаються питання, пов'язані з діяльністю на території Галичини церков і релігійних громад. Актуальність цього питання на Галичині була пов'язана з тією обставиною, що в регіоні діяли православна церква Московського патріархату, католицька церква та уніатська.

Місцеві органи влади мають підтримувати ті церкви, які проводять служби українською мовою з метою її збереження та забезпечення прав населення. Зі свого боку церковні власті мусять відкривати школи для дітей, у яких навчатимуть їх українській мові, основам християнської віри та богослужінням.

Важливим засобом збереження української мови К. А. Левицький уважав підготовку церквами метрик, довідок про шлюб, хрещення та смерть людей не латинською, а українською мовою. Водночас проведення українських свят має отримати підтримку місцевої влади та проводитись українською мовою незалежно від того, збігаються вони чи ні зі святами католицькими. Цікавою є пропозиція вченого закріпити в законах положення щодо перенесення викликів до суду, якщо вони збігаються зі святами української православної церкви, на післясвятковий період.

II. Боротьба за збереження української мови в період польської окупації. У цей історичний період у Польщі уряд Владислава Грабського проводив реформи, які охоплювали політику, дипломатію, банківську сферу, а також питання знаходження порозуміння з

українцями. Складність справи полягала в тому, що тодішнє польське законодавство не надавало українцям прав на використання власної мови, що призводило до постійних заворушень і конфліктів. До цього необхідно додати діяльність диверсантів, що засилялись до Польщі з радянської території, і мали підтримку від українського населення. З метою вирішення цієї проблеми прем'єр-міністр В. Грабський створив комісію з чотирьох осіб, яка мала розробити проект закону. Причинами підготовки цього акта стала значна кількість скарг на діяльність польських органів влади, на систему освіти, діяльність шкіл, які надсилало до уряду українське населення. Друга причина прийняття закону – наявність міжнародних зобов'язань, які знайшли відображення у Версальському трактаті, що його ратифікувала Польща, у сфері захисту прав українського населення. У цьому договорі польська влада зобов'язувалася забезпечити використання мов інших народів з одночасним навчанням польській мові, створення державних центрів з вивчення мов інших народів, які живуть у Польщі, що фінансуються з державного бюджету. За результатами її роботи 31 липня 1924 р. сейм затвердив закон, який дозволив використання української мови в органах державної влади, судах та освіти, розташованих на українських землях. У ньому регламентувалося створення двомовних шкіл, у яких заняття проводились польською та українською мовами, а його новацією є створення приватних шкіл, у яких заняття проводились лише українською мовою. Причому цей законодавчий акт зберігав привілейоване становище польської мови, яку використовували органи державної влади, суди, прокуратура, нотаріат, органи місцевого самоврядування при всіх зверненнях до них громадян.

У цей історичний період К. А. Левицький підготував працю «В боротьбі за права рідної мови» (1932 р.), яка була присвячена аналізу згаданого польського мовного закону від 31 липня 1924 р. Вчений звернув увагу, що використання української мови в судах і прокуратурі зустрічало значні складнощі. Причиною такого стану речей він вважав ту обставину, що положення закону мали декларативний характер та були відсутні роз'яснення стосовно їх практичної реалізації. Як приклад, учений аналізує постанову Апеляційного суду у Львові від 28 травня 1931 р., який без свого розгляду повернув апеляцію греко-католицької церкви в Жужелі та підтвердив рішення суду нижчої інстанції, не звертаючи уваги на факт його написання польською

мовою без перекладу українською. Аналогічну позицію в цій справі зайняв найвищий Судовий трибунал у Варшаві, який виніс польською мовою постанову від 17 листопада 1931 р. також без її перекладу українською. Іншим недоліком мовного закону від 31 липня 1924 р., на думку К. Левицького, є використання в ньому виразу «громадянин народності української», що принижує гідність українського населення. Одночасно з недоліками цього закону К. Левицький вказує на рішення найвищого Судового трибуналу у Варшаві, який дозволив юридичним особам вносити подання та звернення до судів українською мовою. Як зазначає О. М. Каленюк, 4 червня 1932 р. проводилась нарада Спілки українських адвокатів, у резолюції якої вказувалось, що «українці мусять зберігати рідну мову, польські закони в цій сфері обмежують мовні права нашого народу, а українська преса має захищати права українців на використання рідної мови»⁵. Підбиваючи підсумки свого дослідження, К. А. Левицький вказує, що захист прав української мови в Польщі тільки розпочався і українські правники мусять вносити до сейму пропозиції стосовно використання, збереження та подальшого розвитку рідної мови.

З метою подальшого розвитку української мови вчений створює в журналі «Життя і право» рубрику під назвою «Кутик мови», першу з яких публікує в 1935 р., де розглядає зміст термінів правничої мови, якою готуються подання та звернення до судів⁶. Одночасно з цим учений підготував працю, присвячену діяльності «Термінологічної комісії», яку 8 травня 1936 р. створили Спілка українських адвокатів у Польщі, Товариство українсько-руських правників у Львові та Наукове товариство імені Шевченка. Її основним завданням було встановлення співвідношення між українськими та польськими правничими термінами⁷. Головою цієї комісії було обрано К. Левицького, заступником – З. Лукавецького, секретарями – Р. Гладишевського та Є. Топольського. Результати роботи «Термінологічної комісії» публікувалися на сторінках журналу «Життя і право», що значно полегшило діяльність українських адвокатів при зверненні до органів державної влади, судів, прокуратури.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, необхідно зазначити таке.

І. Діяльність К. Левицького у сфері захисту прав української мови доцільно розділити на два історичних періоди: а) панування на українських землях Австро-Угорщини; б) окупація Польщею. На першому

з цих етапів вчений вносить пропозиції стосовно використання української мови в органах державної влади, прокуратури, у надписах вулиць, назвах установ, на дорожніх знаках, ярмарках, ринках.

ІІ. У період польської окупації вчений критикує положення мовного закону, затвердженого сеймом 31 липня 1924 р., який носив декларативний характер та не давав роз'ярень стосовно захисту прав українців. З метою підтримки діяльності українських адвокатів та інших громадян, К. Левицький створює в журналі «Життя і право» рубрики «Кутик мови» та «Термінологічна комісія», в яких розглядався зміст правничих термінів.

Кіндюк Б. В. (Тернопіль). Доктринальні погляди К. Левицького стосовно захисту прав української мови

Розглядається внесок К. А. Левицького в розроблення питань захисту прав української мови в період окупації українських земель Австро-Угорщиною, а пізніше Польщею. Вчений висвітлює шляхи захисту української мови за допомогою внесення змін до австрійського законодавства, спрямованих на використання української мови в органах державної влади, місцевого самоврядування, судах і прокуратурі. Показано, що в період польської окупації мовний закон 1924 р. мав декларативний характер і не регламентував порядку обов'язкового використання української мови.

Ключові слова: українська мова, К. Левицький, законодавство, Польський мовний закон 1924 р., Австро-Угорщина, правничі термінологія.

Киндюк Б. В. (Тернополь). Доктринальные взгляды К. Левицкого по защите прав украинского языка

Статья посвящена вкладу К. Левицкого в разработку вопросов по защите прав украинского языка в период оккупации украинских земель Австро-Венгрией, а позже Польшей. Ученым освещаются пути защиты украинского языка посредством внесения изменений в австрийское законодательство, направленных на использование украинского языка в органах государственной власти, местного самоуправления, судах и прокуратуре. Показано, что в период польской оккупации языковой закон 1924 г. носил декларативный характер и не регламентировал порядок обязательного использования украинского языка.

Ключевые слова: украинский язык, К. Левицкий, законодательство, Польский языковой закон 1924 г., Австро-Венгрия, юридическая терминология.

Kindyuk B. V. (Ternopil). Doctrinal views of K. Levytsky on the protection of the rights of the Ukrainian language

The article deals with the contribution of K. Levytsky to the development of issues on the protection of the rights of the Ukrainian language during the period of occupation of Ukrainian lands by Austria-Hungary and Poland. The scholar expounds ways of protecting the Ukrainian language by amending the Austrian legislation aimed at the usage of Ukrainian language in state authorities, local self-government, courts and the prosecutor's office. It is shown that during the Polish occupation the language law 1924 was declarative and did not regulate the procedure for mandatory use of the Ukrainian language.

Key words: Ukrainian language, K. Levytsky, legislation, Polish language law 1924, Austro-Hungarian, legal terminology.

1. Василик І. Б. Кость Левицький: від адвоката до прем'єра ЗУНР : монографія. К., 2013. 62 с.
2. Левицький К. Про права руської мови. Львів, 1896. 33 с.
3. Марковський В. Я. Правовий статус української мови у Австро-Угорській імперії // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична. 2010. № 1. С. 48–61.
4. Там само. С. 50.
5. Каленюк О. М. Розвиток української правничої термінології на західноукраїнських землях наприкінці XIX – на початку XX століття: дис. ... канд. юрид. наук. К., 2015. 13 с.
6. Левицький К. Кутик мови // Життя і право. 1936. Ч. 1. С. 23–24.
7. Левицький К. Термінологічна комісія // Життя і право. 1936. Ч. 2. С. 26–27.

Є. О. Бутирін (Маріуполь)

**ГРОМАДА ЯК ДЖЕРЕЛО САМОВРЯДНОСТІ
СХІДНИХ СЛОВ'ЯН**

Українство має тяглу історію місцевого самоврядування, хоча й тривалий час не мало власної держави, а українські землі зазнали різних моделей організації самоврядування місцевих громад залежно від того, до якого державного утворення вони входили. Витоки місцевого самоврядування стародавніх слов'ян походять з сусідської общини (громади)¹, яка, своєю чергою, успадкувала традиції згуртованого життя від патріархальної родової общини – верві.

Історичні джерела, аж до кінця XVIII ст., не містять терміна «община», утім російська та українська історіографії широко оперують їм, переважно для ідентифікації форм самоорганізації населення починаючи з первісного ладу й завершуючи феодальною добою. Серед дослідників склалася практика застосування терміна «община» поряд з термінами «кон», «кінець», «гнездо», «мир», «вервь», «погост» для позначення форми суспільної організації людей до початку XIII ст.² До цього ряду можна додати й термін, що став поширеним в українських історичних джерелах – «громада».

Історіографія оперує різними парадигмами походження сусідської (територіальної, сільської) общини у східних слов'ян³ включно з концептом безобщинного розвитку села⁴. Свого часу М. В. Довнар-Запольський визначився зі своїм ставленням до існування в історіографії двох поглядів на общину. Перший був представлений професором М. Ф. Владимирським-Будановим, який наполягав на існуванні общини на західноруських землях. Другий належав доценту М. К. Любавському, який заперечував наявність общини та пояснював деякі з'явища нібито громадського життя простою сусідською і повиннісною солідарністю. Власне М. В. Довнар-Запольський тяжів до першої думки, але уточнював, що він має на увазі волосну (окружну) громаду, а не сільську, бо різниця між селом і волостю стає помітною тільки з початку XVI ст., коли громада вже починає відмирати; з другого боку волость в актах зустрічається частіше, ніж село⁵. Утім, була й певна єдність у поглядах науковців, коли йшлося про те, що плем'я складалося з окремих родинних спільнот. І саме сім'ї згуртовувались у

общини, які самостійно вирішували свої справи, на власний розсуд та в межах належних матеріальних ресурсів.

Від початку заселення слов'янами Східно-Європейської рівнини ґрунтом їх соціальної організації була патріархальна родова община. Остання для давньої людини була способом існування, власником землі та джерелом правових звичаїв. Технічний прогрес в аграрній галузі, зокрема, запровадження парової системи землеробства, сприяв потужному приросту населення, а відтак й зростанню родової громади та перетворення її на сільську, сусідську, територіальну. Що діалектично супроводжувались як реінтеграційними, так і інтеграційними процесами. А саме, ефективність землеробської праці позбавила від необхідності докладання спільних зусиль громади щодо розчистки та оброблення пашні, а тому призвела до виникнення можливості ведення індивідуального господарства. З громади виокремились великі патріархальні сім'ї, які, своєю чергою, розпались на так звані нероздільні сім'ї у складі батька та дорослих одружених синів⁶.

За свідченнями археологів, вже починаючи з неоліту в родовій організації виокремлюються ієрархічні шаблі. Основними з них є рід та ліндж. Причому в останньому, на відміну від роду, походження ведеться від реального предка і певним родом фіксується, оскільки може бути простежене і встановлене. Підставою цього є становлення відтворюючого господарства, яке за складністю виробничого процесу і рівнем відповідальності виробника значно перевищувало господарство на рівні самого лише присвоєння⁷.

Більшість слов'янських поселень того часу було зосереджено в Подніпров'ї та Прикарпатті, вони являли собою певну кількість осель, за археологічними відомостями, від двох до шести в селищі, що розташовувались по берегах річок. Біля десятка таких селищ та особистих садиб створювали громаду, що відділялась від іншої своєрідним кордоном вільної землі⁸.

Родова громада з її звичаями до гуртового життя, самоврядності, взаємодопомоги, спільного ведення господарства, передала все це надбання своїй наступниці – сільській общині. На зміну родоплемінному принципу організації суспільства прийшов територіальний земський підхід. Традиційно земля залишилась у спільній власності, общинники продовжували разом користуватись водоймами, лісними угіддями, косовищами, пасовиськами тощо. Згуртованість громади

мала свій прояв у спільній вірі та відправленні релігійних культів, святкуванні визначних подій та традиційних свят, спільній матеріальній відповідальності перед верховною владою за справляння податків та повинностей, а також за правопорушення, вчинені окремими її членами.

Проте не всі общинні звичаї мали тяглість. Перехід до земського принципу формування громади призвів до змін в організації самоуправління сільською общиною, від багатьох родових звичаїв довелося відмовитись. Передусім це торкнулося складу народних зборів – віча, на якому раніше були присутні всі дорослі чоловіки. Участь у вічових зборах була не обов'язком, а правом, яке використовували на свій розсуд⁹. Відтепер родова демократія поступається земській, починає формуватися представницьке віче. Участь у зборах делегується головам нероздільних сімей (дворогосподарств) – «мужам», як вони іменуються в давньоруських джерелах. На вічі вони приймали рішення за себе та своїх «дітей», фізично дорослих, але таких, що не досягли повноти цивільної спроможності¹⁰. Такі зміни у вічовій організації можна пояснити значним територіальним розпорощенням громадських поселень і складністю регулярного зібрання всього чоловічого населення.

Вічові присуди постановлювались консенсусом, який досягався не завжди легко, у зіткненні різних думок, а підчас і запеклої боротьби. Рішення приймалося без підрахунку голосів, потрібно було отримати загальну згоду віча, щоб воно вступило в силу. Такий стан речей зумовлювався браком розвинутого державного апарату примусу і будь-який присуд зборів міг бути виконаний лише за умов згоди з ним і його підтримки більшістю простого люду¹¹.

В умовах такої процедури ухвалення рішення, неабияке значення мали громадські лідери, які силою особистого авторитету та вмінням переконувати доводили власну правоту та вели за собою простих вічовиків, апелюючи до громадських інтересів землі, які у свідомості людей стояли вище будь-яких індивідуальних або групових інтересів¹².

Вічова компетенція була необмеженою, приймалися рішення з будь-якого питання, що мало суспільно важливе значення. Віче переймалося питаннями війни та миру, розпоряджалося князівськими столами, фінансовими та земельними ресурсами волості, проголошувало грошові збори з податного населення, приймало участь в

обговоренні законодавства, усувало з посад небажаних представників адміністрації, що призначались князями¹³.

Власне ця самоврядна система й стала тим підґрунтям на якому почав розвиватися східнослов'янський державо́генез. Характеризуючи давньоруську державність дослідники відзначають її общинний характер. Слов'янське суспільство XI–XIII ст. ще не знало глибокої статової та класової диференціації, більшість його членів були особисто вільними, об'єднаними у міські та сільські громади. Отже, держава становила усталену систему громад, де простежуються три рівні: громада головного міста, громади підлеглих молодших міст та сільські общини¹⁴. Політико-територіальне об'єднання таких громад у давньоруських джерелах отримує назву «землі» або «волості» за назвою головного міста: Київська земля, Чернігівська земля, Галицька тощо. Такі утворення стали ідентифікувати як міста-держави, яким був притаманний як внутрішній, так і зовнішній суверенітет, а провідна роль в них належала міській громаді¹⁵.

З осмисленням цієї державотворчої практики виникає концепція «земської держави», яку відстоював М. Ф. Владимирський-Буданов. Він наполягав, що державний устрій Давньої Русі криється не у князівських відносинах, а в земських (старших міст до приміських), і саме поняття держави треба приурочувати не до князів, а до земель. У земській державі домінуючим елементом виступає територіальний: держава є союз громад, старша громада керує іншими громадами¹⁶. В історіографії радянської доби запанувала доктрина раннього утвердження феодалізму, підкорення князівській владі міських та сільських мешканців, яких позбавили права участі в політичному житті¹⁷.

Тут доцільно пригадати дискусію фахівців, що розгорнулася навколо тези про те, що в X та XI ст. практика вічових зібрань припиняється, а їхні повноваження перебирає на себе князівський адміністративно-судовий апарат. Так, М. Б. Свердлов зазначає, що племінне віче – верховний орган самоврядування й суду вільних членів племені – з утворенням держави зникає¹⁸.

У пострадянські часи староруська громада знову привернула до себе увагу дослідників, парадигма її сприйняття змінюється, і сьогодні більшість фахівців дійшли висновку, що давньоруське місто уособлює чи то територіальну громаду, чи то союз територіальних громад¹⁹.

Також більшість істориків права наполягають на політичному значенні громади в Давній Русі, членів якої в джерелах іменують «людьми». Саме люди брали активну участь у політичному житті та управлінні на Русі. Жодна значна подія в історії держави, що знайшла відображення в літописах, не обходилась без їх участі: військові походи, запрошення князів, вибори посадовців²⁰.

Східнослов'янське суспільство рухалося таким шляхом політогенезу, коли внутрішньо-общинні потестарні відносини поступово переростали в політичні відносини всередині самої громади, перетворюючи її на політичну структуру. Таку імовірність набуття громадою державної форми можна спостерігати ще в південній общині стародавньої доби, яка вважається однією з найдавніших форм суспільної організації при переході від переддержавного до державно організованого суспільства.

Бутирін Є. О. (Маріуполь). Громада як джерело самоврядності східних слов'ян

Досліджуються витоки територіального самоврядування в соціально-економічній системі східнослов'янського суспільства.

Ключові слова: громада, вервь, община, місцеве самоврядування, східні слов'яни.

Бутырин Е. А. (Маріуполь). Община как источник самоуправления восточных славян

Исследуются истоки территориального самоуправления в социально-экономической системе восточнославянского общества.

Ключевые слова: община, вервь, местное самоуправление, восточные славяне.

Butyrin E. O. (Mariupol). Community as a Source of Self-Government of the Eastern Slavs

The theses explore the origins of territorial self-government in the socio-economic system of the East Slavic society.

Key words: community, verv, local government, Eastern Slavs.

1. Грушевський М. Історія України-Руси. Т. 5 : Суспільно-політичний устрій і відносини XIV–XVII в. / Редколегія: П. С. Сохань (голова) та ін. К., 1994. С. 11.
2. Черепнин Л. В. Формирование крестьянства на Руси // История крестьянства в Европе. Эпоха феодализма. Т. 1: Формирование феодально-зависимого крестьянства / Гл. ред. Удальцова З. В. М., 1985. С. 325.
3. Иванишев Н. О древних сельских общинах в Юго-Западной России. К., 1863. IV, 72 с.; Лучицкий И. В. Следы общинного землевладения в Левобережной Украине XVIII века // Отечественные записки. Т. 240. СПб., 1882. С. 92–116; Его же: Общинное владение в Малороссии // Устои. 1882. № 7. С. 39–60.
4. Багалей Д. И. Рецензия И. Лучицкий. «Следы общинного землевладения в Левобережной Украине в XVIII в.» // Киевская старина. 1882. № 2. С. 409–415; Его же: Займанщина в Левобережной Украине в XVII и XVIII ст. // Киевская старина. 1883. № 12. С. 560–592; Ефименко А. Я. Трудовое начало в обычном народном праве // Исследование народной жизни. 2-е изд. М., 2011. 400 с.; Ее же: Дворищное землевладение в Южной Руси // Южная Русь. СПб., 1905. С. 375–429.
5. Черкаський І. Рецензія М. Довнар-Запольский. «Западнорусская сельская община в XVI веке», ст. 56 (відбітка з «ЖМНП», 1897, VII) // Записки Наукового товариства імені Шевченка. Львів. 1899. Т. XXIX. Кн. III. С. 10.
6. Тимошук Б. А. Восточнославянская община VI–X вв. н. э. М., 1990. С. 86.
7. Баран Я. В. Слов'янська община. Київ–Чернівці, 2004. С. 82.
8. Тимошук Б. А. Указ. соч. С. 27.
9. Дьяконов М. А. Очерки общественного и государственного строя древней Руси. 4-е изд., испр. и доп. М.; Л., 1926. С. 127.
10. Майоров А. В. О составе участников древнерусского веча (по материалам Новгорода и других регионов Древней Руси) // Петербургские чтения – 96: Материалы Энциклопедической библиотеки «Санкт-Петербург–003» / Ред. совет: Т. А. Славина (пред.) и др. СПб., 1996. С. 326–329.
11. Дьяконов М. А. Указ. соч. С. 127.
12. Майоров А. В. Бояре и община Юго-Западной Руси в событиях 1187–1190 гг. (к проблеме внутриобщинных отношений в домонгольский период) // Средневековая и новая Россия. Сборник научных статей к 60-летию профессора Игоря Яковлевича Фроянова. СПб., 1996. С. 226–243.
13. Див.: Лимберт А. Предметы ведомства веча в княжеский период древней России // Варш. универс. изв. 1877. № 1. Неофиц. отд. С. I–X, 1–24; № 2. С. 25–119; № 3. С. 121–179; Дьяконов М. А. Указ. соч. С. 137–144; Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. 7-е изд.

Петроград; К., 1915. 699 с.; Довнар-Запольский М. В. Политический строй Древней Руси: Вече и князь. М., 1906. 63 с.

14. Див.: Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-экономической истории. Л., 1990. 332 с.; Данилова Л. В. Сельская община в средневековой Руси. М., 1994. 318 с.
15. Фроянов И. Я., Дворниченко А. Ю. Города-государства Древней Руси. Л., 1988. 269 с.
16. Владимирский-Буданов М. Ф. Указ. соч. С. 273–274.
17. Советская историография Киевской Руси / Ред. кол.: В. В. Мавродин (отв. ред.) и др. Л., 1978. 279 с.
18. Свердлов М. Б. Генезис и структура феодального общества в Древней Руси. М., 1983. С. 56.
19. Див.: Фадеев Л. А. Происхождение и роль системы городских концев в развитии древнейших русских городов // Русский город. Историко-методологический сборник / Под ред. В. Л. Янина. М., 1976. С. 17–31; Карлов В. В. О факторах экономического и социального развития русского города в эпоху средневековья: (К постановке вопроса) // Там же. С. 32–69; Тимошук Б. А. Восточные славяне: от общины к городам / Отв. ред. С. А. Плетнева. М., 1995. 261 с.; Данилова Л. В. Указ. соч.
20. Древнерусское государство и право. Учебное пособие / Под ред. Т. Е. Новицкой. М., 1998. С. 14.

ОСОБЛИВОСТІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГЕТЬМАНЩИНІ (кінець XVII – перша половина XVIII ст.)

Історіографія проблеми міського самоврядування в Гетьманщині XVII–XVIII ст. докладно висвітлена Василем Кононенко¹. Тому немає потреби зупинятися на цьому питанні в рамках даної публікації.

В Гетьманщині населення міст поділялося на такі основні групи: 1) міська верхівка, яка складалася з міської аристократії, шляхти, міських багатіїв, козацької старшини тощо; 2) духовенство; 3) міське поспільство – ремісники й купці; 4) городове (міське) козацтво; 5) міські обивателі (низи). Водночас правовий статус міщанина, тобто громадянина міста, мало далеко не все міське населення. В українських містах у середині XVII ст. влада органів міського самоврядування не поширювалася на городових козаків, козацьку старшину, шляхту, духовенство, міських обивателів (низи). Тобто вони не належали до міщанського стану. Протягом 70–80 рр. XVII ст. – початку XVIII ст. відбувається процес розмивання станової структури міського населення внаслідок кількох причин.

Провідну роль серед українського населення міст козацько-гетьманської доби відігравали дві верстви – міщанство й козаки. Козаки в містах займалися торгівлею, промислами, часом навіть ремеслами. На нашу думку, справедливим є висновок О. С. Компан про те, що господарська діяльність городового козацтва у XVIII ст. набувала капіталістичних рис. Привілейоване становище козаків порівняно з міщанами призвело до суперечок між міським населенням, оскільки козаки, навіть незаможні, вважали себе чимось вищим від міщан. У досліджуваній період ні на Правобережжі, ні на Лівобережжі ще не було встановлено обмежень щодо поповнення рядів козацтва за рахунок міщан та селян. Военний стан країни протягом кількох десятиліть вимагав весь час поповнення козацького війська, і протягом всієї другої половини XVII ст. кожен, хто хотів, міг вписатися в компут і за бажанням виписатись, знову стати селянином або міщанином. Лише у XVIII ст. припинився цей вільний перехід і в компути стали вписувати лише дітей козаків.

Особливо багато козаків осіло в містах під час визвольної війни. Постійне вписування і виписування з козацьких реєстрів міщан, які шукали, де краще, значною мірою призвело до стирання відмінності у правовому становищі міщанина й козака².

Після визвольної війни 1648–1657 рр. значна частина населення в ратушних містах під впливом економічних, соціальних, військових та інших чинників була зарахована до міського козацтва через внесення до компутів. За різними даними кількість козаків у значних містах становила 50–60, а подекуди й 80% всього населення³.

Як зазначав П. В. Клименко, займаючись всіма видами діяльності, що приносить прибуток, козаки складали значну конкуренцію міщанам, оскільки як привілейований стан були звільнені від податків. Це призводило до надмірного переобтяження міщан податками й повинностями. Зокрема, з наведених причин київські міщани виходили з міського громадянства й оселялися на монастирських землях та в кожум'яцькій слободі, або ж «вписувалися в козаки», а «магістрат в ніщо ставили»⁴.

Точилася також гостра боротьба міського патриціату за зрівняння у правах зі шляхтою. Міські багатії охоче ріднилися зі збіднілою шляхтою, вийти значних міст здобували шляхетство. Особливо значних розмірів набула нобілітація (надання права використовувати шляхетську титулатуру, набувати у власність землю та маєтки, брати участь у виборах короля тощо) у Барському старостві, де у XVIII ст., підкреслюючи своє справжнє шляхетство, пани говорили: «Я шляхтич коронний, а не барський». Аналогічне явище з деякими рисами місцевої специфіки спостерігалось в XVII ст. й на Лівобережжі. Ще в 1651 р. лубенські заможні міщани почали скуповувати не лише приміські «нивки, гайки і ставки», а й цілі хутори і швидко ставали «славетними урожоними панями і знатними мешканцями лубенськими», а їхні діти уже займали вищі урядові посади в полковому уряді⁵.

Схожі процеси, за даними Н. О. Білоус, відбувалися й у середовищі київського міщанства⁶. Так, міські урядовці ставали орендарями мита, скуповували нерухомість у місті та поза його межами, скуповуючи млини та села, сіножаті й пасовиська у шляхтичів з метою отримання прибутків⁷.

Якщо український патриціат мав прагнення до нобілітації й певною мірою поглинався шляхетським класом, інша частина міського поспільства – ремісники та торговці формували новий прошарок –

міську буржуазію. Поступово, в процесі трансформації станового суспільства та розвитку торгівлі й промисловості, утворювався ще один новий прошарок суспільства – міський пролетаріат. Також роль окремого привілейованого суспільного стану наприкінці XVII ст. – на початку XVIII ст. почала відігравати козацька старшина.

Що ж стосується шляхти, що проживала в містах, то за свідченням Д. П. Міллера, хоча універсали і царські грамоти гарантували їм права на працю селян «під строгим каранням військовим», старих порядків уже не можна було повернути. Ця шляхта перейшла в козацтво і міщанство, зайнялася торгівлею, ремеслом, промислами⁸. Це, фактично, примирило їх інтереси з інтересами міщанства.

Основними джерелами міського права на території гетьманської України були збірки Бартоломія Гроїцького «Порядок міських судів магдебурзького права в Короні Польській» і «Артикули права магдебурзького» та збірки хелмінського права Павла Кушевича. Крім того, на Лівобережжі були відомі складені юристами Гетьманщини на основі польських видань Б. Гроїцького підручні правні книги – «Короткий покажчик магдебурзького права по книзі “Порядку”» та «Коротеньки витяги з книги “Порядку”» та ін.⁹ Уявлення про зміст норм, що входили до збірок магдебурзького права, складених у першій половині XVIII ст. і поширених на Україні дають «Книга Зерцало Саксонів ілі право саксонське і магдебургское» і «Книга порядок прав гражданських»¹⁰. На думку М. Є. Слабченко, найбільш поширеним було «Саксонське Зерцало або саксонське і магдебурзьке право...» у редакції Павла Щербича, видане ним у 1581 р.¹¹ До джерел міського права також слід віднести також вількіри – ухвали ради міста.

На думку дореволюційного дослідника Афанасія Шафонського та сучасних українських учених Г. К. Швидько, І. О. Сердюка, політико-правовий статус наділених магдебурзьким правом міст Гетьманщини визначали Березневі статті 1654 р., які підтвердили непорушність прав і привілеїв наданих містам польськими королями і Великими князями литовськими, грамотами російських царів та універсалами та привілеями гетьманів. Станом на середину XVIII ст. привілеї на магдебурзьке право були підтверджені для Києва, Переяслава, Ніжина, Канева, Чернігова, Почепа, Гадяча, Стародуба, Козельця й Остера. У 1753 р. гетьман Кирило Розумовський своїм універсалом надав магдебурзьке право Полтаві, а у 1756 р. – Новгород-Сіверську. Ці міста мали статус

привілейованих (магістратських), а інші – ратушних¹². За даними, які наводить М. М. Кобилицький, до привілейованих на Україні належало близько тридцяти міст¹³.

Певна кількість міст, у тому числі й з магдебурзьким правом, належали церкві (монастирям) й мали обмежений обсяг прав порівняно з привілейованими й ратушними містами. Наприклад, м. Васильків належало Києво-Печерському монастирю. У таких містах війта призначав монастир, а судово-адміністративні функції належали уповноваженим монастиря¹⁴.

Формально міські урядовці на Лівобережній Україні обирались як у магістратських, так і в ратушних містах. Зокрема, в арт. 1 глави 26 «Прав, за якими судиться малоросійський народ...» зазначалося: членами магістратів є: війти, бурмистри, райці, лавники; ці члени мають обиратися зі знатних міщан, совісних, розсудливих, гарної поведінки, бажано освічених, законно народжених, знаючих право, не молодших двадцяти п'яти і не старших сімдесяти п'яти років, не дуже заможних, бо вони звикли суспільство утискувати, але й не дуже бідних, бо ці через бідність будуть раді служити, а не судити, а з середнього достатку і не жадібних; обирати їх мають у звичайний час на зборах усіх міщан, а також цехових людей і усіх посполитих; так само треба обирати ратушних урядників у непривілейованих містах; у ратушах має бути війт і три бурмистри¹⁵. Втім, реально обраний містом війт затверджувався гетьманом, а війт Києва – царем.

Слід звернути увагу на такий інститут магдебурзького права, як «міське громадянство». Як вказує Н. М. Яковенко, привілейовані міста перетворювалися на цілком автономну «державу в державі» – власним управлінням, податками і громадянством. Відповідно до норм міського права передбачалися наступні підстави набуття міського громадянства: за народженням; внаслідок набуття нерухомості в місті; внаслідок одруження; внаслідок усиновлення; за особливі заслуги перед містом. «Негромадяни», на яких поширювалась дія міського права, але які не мали статусу «повноправних громадян»¹⁶, були обмежені у виборчих, економічних та деяких інших правах. Також у містах з магдебурзьким правом існували нерівні умови набуття громадянства міст.

У Києві, як зазначає Н. О. Білоус, було відсутнє поняття міського громадянства. Так, у привілеї великого князя Литовського Олександра

від 26 травня 1494 р. не згадується про міське громадянство, навпаки, йдеться про те, що будь-який мешканець Києва міг вільно й безперешкодно залишити місто без сплати внеску до міської скарбниці. Водночас у інших містах з магдебурзьким правом така сплата була обов'язковою. На початок XVII ст. всі осілі в місті міщани (тобто, ті хто постійно проживав у місті й мав нерухоме майно) мали увесь обсяг прав, зазначених у привілеях й передбачених магдебурзьким правом. Разом з тим пасивним виборчим правом були наділені лише міщани, які постійно проживали в місті, володіли нерухомістю, були заможними, законно народженими, не зрадники й не лихварі. Міська юрисдикція не поширювалася на духовенство, шляхту, тих хто не відповідав критеріям визнання членом міського поспільства, та убогих. Осілих повноправних київських міщан називали: «люди міста Київського, присуду права майдебурского», «горожами юрисдикції міської», «горожанин людина міська», «людина юрисдикції міської майдеборської», «майдеборчики». Володіння нерухомим майно було однією з головних умов, яка гарантувала міщанам повноту міських прав. Втрата нерухомості автоматично призводила до позбавлення міських прав¹⁷. Як бачимо, головною умовою набуття виборчих прав було майнове становище городян.

Так, Р. Є. Делімарський зазначає, що вибори у Києві проводилися на підставі жалуваних грамот польських королів та судової книги Б. Гроїцького «Порядок прав міських». Відповідно до яких було «утверджено ежегодно в день средопостный в магистрате киевском публично бывает элекция, на которой вольными голосами избираются онога маги страта чиновники, яко то бурмистр, райца, медовый шафарь, лавники, пивной шафарь, инстигатор и урядники и по избрании, в силу означенного магдебургского права книги Порядка... все оние чиновники и урядники в соборной церкви приводятся к присяге и по учинении той присяги бурмистр и райца через тот год содержат магистратскую економию и присутствуют у дел»¹⁸.

Надані права київська міська громада реалізувала у процесі нормотворчості. Так, рада міста приймала ухвали, які називалися вількірами. Вони мали силу закону лише за умови прийняття їх спільно з «усіма станами і народами» (усіма національними громадами Києва) й були чинними протягом одного року й одного дня. Міська адміністрація у своїй діяльності повинна була дотримуватися норм цих актів¹⁹.

Уявляється слушною думка багатьох дослідників історії магдебурзького права в українських містах про те, що наприкінці XVIII ст. магдебурзьке право починає відмирати, перетворюючись поступово на певний анахронізм. На думку Т. Д. Гошко, магдебурзьке право після 1654 р. збереглося лише у привілейованих містах підросійської України²⁰. Аналогічної думки дотримується й О. С. Компан²¹.

Так, у місті Борисполі у першій половині XVII ст. майже самостійно керував міщанський міський уряд, в справі якого інші верстви населення не втручалися. У період Гетьманщини перший представник козацької старшини у міському уряді – сотник бориспільський Антон Герасименко з'являється вже у 1652 р. Надалі, з 1670 р. у міських нормативних актах все рідше згадуються представники міського уряду – райці, присяжні, бурмистри. З початку XVIII ст. у нормативних актах, що видаються міською адміністрацією згадок про війта, бурмистра або ключника ратушного майже немає, але майже не в кожному акті окрім сотника (постійного чи наказного) згадуються курінні отамани й інші представники козацької старшини²². Що ж стосується ратушних міст, то їх адміністрація – війти, залежали від місцевої державної адміністрації – старост, дідичів, козацької старшини. Як органи місцевого самоврядування ратуші зберігалися в містах Лівобережної України до 1785 р., коли були замінені міськими думами.

На думку М. Є. Слабченка, формальної різниці між цими двома категоріями міських поселень не було, і магістратське, і ратушне управління однаково вважалися урядом «права майдеборського». Різниця полягала лише в тому, що магістратські міста користуючись привілеями, не несли загальних повинностей і мали право вільної безмитної торгівлі²³.

Голови міського козацького самоврядування – городові отамани, у другій половині XVII – XVIII ст., як зазначає В. М. Горобець, на відміну від сотників і отаманів, виконували лише адміністративні функції. Під час і після національної революції 1648–1676 рр., коли козацтво стало провідною суспільною верствою Наддніпрянської України, повноваження городових отаманів значно розширилися. Їм почали підпорядковуватися не лише козаки й сотники, а й некозацька частина суспільства (міщани на чолі з війтом), особливо в ратушних містах. До сфери їхньої юрисдикції були віднесені всі питання цивільного життя та судочинство²⁴. Таким чином,

підвладне городовим отаманам вільне населення ратушних міст де-факто було зрівняно у своїх правах та обов'язках.

На думку П. П. Музиченка, ратушними містами правили звичайні козацькі отамани. Після смерті Б. Хмельницького гетьмани рідко підтримували міста у їхній боротьбі зі свавіллям козацької старшини. Міщани не мали тих привілеїв, які були у козаків. Їх правове становище було близьким до становища державних селян, у ряді випадків подушний податок з селян перевищував той, що накладався на державних селян. На міському населенні ратушних міст лежав обов'язок сплати податків до гетьманської казни. Вони виконували також низку повинностей: охорона міста, шляхова та «постойна» повинності, різноманітні громадські збори тощо²⁵.

У ратушних містах полковники, сотники, отамани чим далі, тим більше втручались в усі міські справи, особливо, в менших містах. В листуванні міських властей уже в роки визвольної війни звичайним було звертатись або стверджувати щось від імені як міського, так і козацького управління. Вся політика гетьманів була спрямована на підпорядкування міст старшинській адміністрації. Прагнення старшини займати керівні позиції в міських урядах пояснювалось прибутковістю деяких посад. Всі міські уряди забезпечувались досить значним утриманням грошима і натурою. Як і на Правобережжі, до війтівств належали різні маєтності, в які входили цілі поселення²⁶.

Поступово і у привілейованих, і в ратушних містах виборне самоврядування вироджувалося в олігархію. Обрання та керівні посади війта, бурмістра, райців та менших посадовців стало «привілеєм» родин заможних міщан і козацької старшини. Міська знать перекладала податковий тягар на плечі міщан і нерідко намагалася обмежити право самоврядування. Зокрема, П. Ф. Гураль, спираючись на матеріали Книг Малоросійського приказу, зазначає, що війт, бурмистери, лавники та райці були найбагатшою частиною міського населення. Зокрема серед архівних джерел він наводить клопотання гетьмана І. Мазепи до царського уряду «за перших богатих купців», які просили повести свої товари до Архангельська, складене у 1701 р. на підставі листа стародубського полковника, який перелічує найбагатших купців Стародуба – війта С. Яковича (Ширая), бурмістера – Є. Середу, райця – П. Григоровича, магістерського писаря Ф. Дорофєєва²⁷.

Незважаючи на намагання зберегти за собою старі привілеї шляхти, старшинська міська верхівка сприяла розвитку нових

економічних, політичних і правових відносин. Зокрема, торговельно-промисловий прошарок міського населення на чолі з великим купецтвом, «гостями», вимагав від уряду опіки над ним, щоб йому «за сторонними купецкими людьми... тягости и оскорбления не было», вимагав витіснення з посадів «белых людей», тобто ліквідації привілеїв феодалів у торговельно-промислових справах²⁸.

Особливості правового статусу населення в міському праві Лівобережної України також були зумовлені промислово-торгівельною діяльністю українських поміщиків, міського патриціату (зокрема, козацької старшини), міського ремісничого люду. Ці категорії населення, на думку О. С. Компан, значною мірою займалися вже капіталістичним підприємництвом²⁹.

Все це неминуче мало призвести до нормативного вираження та законодавчого закріплення нових буржуазних відносин, які будуть насамперед на принципах особистої свободи та рівності. Докладно ці процеси на основі численних архівних документів описані в працях Д. І. Багалія та інших авторів, тому немає потреби наводити опубліковані відомості³⁰.

Отже, особливості міського самоврядування в Гетьманщині визначали такі чинники: 1) *соціальні* – розмивання станової структури суспільства, яке, відповідно до партикулярних правових актів або привілеїв, де-юре вважалось рівним (був ліквідований становий поділ міського населення) і рівноправним у своїх політичних та економічних правах, незалежно від станової приналежності, соціального та етнічного походження; населення міст отримувало повний обсяг прав переважно залежно від свого майнового становища, а не від станової приналежності, що у багатьох випадках призвело до виродження міського самоврядування у олігархію; 2) *економічні* – швидкий розвиток ремесла й товарного виробництва, активна промислово-торгівельною діяльністю призвели до нормативного вираження та законодавчого закріплення нових буржуазних відносин у правових актах гетьманів, гетьманських урядів та міському праві (вількірах); 3) *політичні* – автономний статус Гетьманщини та автономний статус привілейованих міст; 4) *військові* – постійна військова загроза вимагала регулярного поповнення козацького війська за рахунок внесення до компутів представників міщанства.

Худояр Л. В. (Київ). Особливості міського самоврядування в Гетьманщині (кінець XVII – перша половина XVIII ст.)

Розглядаються особливості міського самоврядування в Гетьманщині (кінець XVII – перша половина XVIII ст.).

Ключові слова: Гетьманат, міське самоврядування, козацька адміністрація, правовий статус міського населення.

Худояр Л. В. (Київ). Особенности городского самоуправления в Гетманщине (конец XVII – первая половина XVIII в.)

Рассматриваются особенности городского самоуправления в Гетманщине (конец XVII – первая половина XVIII в.).

Ключевые слова: Гетманат, городское самоуправление, казацкая администрация, правовой статус городского населения.

Khudoiar L. V. (Kyiv). Features of the urban self-government in the Hetmanate (the end of the XVII – the first half of the XVIII century)

The peculiarities of urban self-government in the Hetmanate (the end of the XVII – the first half of the XVIII century) are considered.

Key words: Hetmanate, urban self-government, cossack administration, the legal status of the urban population.

1. Кононенко В. Міське самоврядування і козацька адміністрація у Гетьманщині наприкінці XVII – початку XVIII ст.: джерела, історіографія міждисциплінарні перспективи дослідження // Міждисциплінарні гуманітарні студії. Серія: Історичні науки. 2017. Вип. 3. С. 117–131.
2. Компан О. С. Міста України в другій половині XVII ст. К., 1963. С. 88–89.
3. Стецюк К. І. Народні рухи на лівобережній та слобідській Україні в 50–70-х роках XVII ст. К., 1960. С. 63.
4. Клименко П. В. Місто і територія на Україні за Гетьманщини (1654–1767 рр.) // Записки історико-філологічного відділу ВУАН. К., 1926. Кн. VII–VIII. С. 321.
5. Компан О. С. Знач. праця. С. 83–84.
6. Білоус Н. Київ наприкінці XV – у першій половині XVII століття. Міська влада і самоврядування. К., 2008. С. 152–154.
7. Там само. С. 160–164.
8. Миллер Д. Очерки по истории юридического быта старой Малороссии // Киевская старина. 1897. № I. С. 1–2.
9. Музиченко П. П. Магдебурзьке право в Україні. // Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 3. К., 2001. С. 544.

10. Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис) : монографія. Луганськ, 2006. С. 22–24.
11. Слабченко М. Судівництво на Україні XVII–XVIII ст. Конспект лекцій. Харків, 1919. С. 5.
12. Сердюк І. О. Полкових городів обивателі: історико-демографічна характеристика міського населення Гетьманщини другої половини XVIII ст. Полтава, 2011. С. 60.
13. Кобилецький М. М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження. Львів, 2008. С. 345.
14. Резніков А. В. Там само.
15. Права, за якими судиться малоросійський народ. К., 1997. С. 452.
16. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. Вид. 4-е. К., 2009. С. 129.
17. Білоус Н. Знач. праця. С. 47–48; 123; 167–168; 170.
18. Делімарський Р. Є. Магдебурзьке право у Києві. К., 1996. С. 41–42.
19. Котенко Т. Становлення та розвиток місцевого самоврядування м. Києва // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2007. № 74–76. С. 106.
20. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів, 2002. С. 181.
21. Компан О. С. Знач. праця. С. 148.
22. Резніков А. В. Знач. праця. С. 76.
23. Слабченко М. Малорусский полк в административном отношении: Историко-юридический очерк // Записки Императорского Новороссийского университета историко-филологического факультета. Одесса, 1909. Вып. 1. С. 92.
24. Горобець В. М. Городовий отаман // Енциклопедія історії України. Т. 2. К., 2004. С. 171–172.
25. Музиченко П. П. Історія держави і права України: Навчальний посібник. К., 1999. С. 219.
26. Компан О. С. Знач. праця. С. 149.
27. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів, 2008. С. 173.
28. Компан О. С. Знач. праця. С. 297.
29. Там само. С. 11.
30. Антонов А. Л. Маслийчук В. Л., Парамонов А. Ф. Історія харьківського самоуправління. 1654–1917 гг. Харків, 2004. С. 51–60.

РЕФОРМУВАННЯ АВСТРІЙСЬКОЇ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ТА ЇЇ ПОШИРЕННЯ У ГАЛИЧИНІ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.

У сучасних умовах реформування судової влади в Україні особливий інтерес викликає питання аналізу історичного досвіду реформування судової влади в Австрійській імперії та її поширення у Галичині (друга половина ХVІІІ – середина ХІХ ст.). В історичному досвіді організації та функціонуванні судової влади (судових установ) є багато повчального. Враховуючи історичні уроки, сучасним реформаторам судової влади варто удосконалити форми та засоби контролю над судовою владою з боку інших гілок влади та суспільства; необхідна матеріальна незалежність судової влади, яка включає належне фінансування судової системи та забезпечення виконання її процесуальних завдань, так і матеріальне забезпечення суддів та ін.¹

У середині ХІХ ст. відбулися значні зміни у системі державного апарату Австрійської монархії, що були викликані потребами капіталістичного розвитку й революцією 1848–1849 рр. та стосувались і судоустрою та судочинства². Антиабсолютистські виступи у Відні в березні 1848 р. та посилення національно-демократичного руху в австрійських провінціях переросли у революцію та спричинили падіння режиму канцлера К. Меттерніха. Протестуючі вимагали запровадити конституцію, замінити абсолютну монархію конституційною, призначити міністрів, відповідальних перед парламентом, а не перед короною. Занепокоєне поширенням революційних настроїв у краях імперії, Міністерство внутрішніх справ рекомендувало тримати ситуацію під пильним контролем, свідченням чого є листування з губернатором Галичини, графом Ф. Стадіоном (1806–1853 рр.)³.

Під впливом революційних подій австрійський імператор Фердинанд І (1835–1848 рр.) був змушений пообіцяти широкі демократичні перетворення і проголосив основні демократичні свободи, зокрема свободу совісті, друку, зборів тощо. Особисті свободи були закріплені 25 квітня 1848 р. у конституції (конституційній грамоті), підготовленій комісією на чолі з міністром внутрішніх справ

Францом фон Піллерсдорфом (1786–1862 рр.)⁴. Згідно з конституцією передбачалося, що суд може бути заснований тільки легітимним шляхом. Ця норма була спрямована проти можливого зловживання з боку виконавчої влади, яка могла засновувати суди заради своїх конкретних цілей⁵.

Конституція Ф. фон Піллерсдорфа викликала критику, як радикально налаштованих кіл, так і консервативного дворянства, через спротив якого вже 16 травня 1848 р. конституція втратила свою чинність. Імператор оголосив вибори до однопалатного парламенту, однак на початку червня 1848 р. був ухвалений новий виборчий закон, а скликаний на основі цього закону рейхстаг, що також складався із верхньої палати – *Oberhause* та нижньої палати – *Unterhause*, проголосив скасування панщини та здійснив низку інших перетворень. У грудні 1848 р. імператор Фердинанд І зрікся престолу, а його наступник Франц Йосиф І (1848–1916 рр.) 4 березня 1849 р. «дарував» державі нову конституцію («октройовану» – *Oktroyierte Märzverfassung* або Оломоуцьку – за місцем підписання). Уже 7 березня 1849 р. було розпущено установчий рейхсрат, який так і не спромігся розглянути необхідні закони для модернізації країни.

Березнева конституція складалася з 16-ти розділів, у якій два розділи були присвячені організації судової влади, зокрема, 12) «Про судову владу»; 13) «Про Державний суд».⁶ У Березневій конституції 1849 р. передбачалося, що судовий процес відбувається усно й публічно (відкрито)⁷. Чинити судочинство могли лише державні суди, а § 100 скасовував патримоніальні суди. Суддю дозволялося звільнити з посади лише на підставі відповідного судового рішення. Переведення на іншу посаду чи відхід на пенсію дозволявся тільки за згодою цього судді, що, правда, § 101 передбачав можливість усунення судді з посади внаслідок неспроможності його виконувати службові обов'язки, а також у результаті впровадження змін у судоустрої. Значним поступом можна вважати запровадження судів присяжних (§ 103), покликаних розглядати кримінальні справи про вчинення тяжких злочинів⁸. Впровадження в Австрійській монархії судів присяжних відбувалося під французьким впливом і слугувало даниною часу⁹.

Австрійська конституція 1849 р. передбачала утворення найвищого державного суду (§ 106), на який поширювалася

компетенція розглядати справи у спірних питаннях між державою й окремими коронними краями¹⁰. Крім цього, найвищий державний суд, як слідча і найвища судова інстанція, розглядав справи по звинуваченнях міністрів, політичні справи, пов'язані із замахами на монарха та державними зрадами. Однак порядок формування найвищого суду, процедура призначення суддів до нього, їх кількісний склад не були прописані конституційно і для цього мав бути виданий окремий закон.

Події «Весни народів» сприяли формуванню нової судової системи в Австрії. 14 червня 1849 р. був опублікований імператорський патент про засади судочинства, що передбачав однакову підсудність для усіх громадян імперії, відкритий та усний судовий розгляд. Ці перетворення безпосередньо зачепили з наступного року й судоустрій у Галичині¹¹. Під *судоустроєм* ми розуміємо сукупність юридичних норм, які встановлюють судову систему, її організацію, завдання, компетенцію окремих судів та процедуру їх діяльності.

Організація судової влади перебувала в компетенції адміністративних органів влади, зокрема Міністерства юстиції Австрії. Технічне та матеріальне забезпечення судів (від приміщень та утримання персоналу до канцелярських товарів) цілком лягало на плечі місцевих адміністрацій¹². Імператорський патент 14 червня 1849 р. закладав основи нового судоустрою, в якій мали перебувати повітові, крайові, вищі крайові суди і найвищий трибунал у Відні. Організація судівництва передбачала існування юридично закріплених судових інстанцій – нижчих і вищих судів, що давало право апелювати на рішення нижчого суду до вищої судової інстанції. У цивільних справах, як правило, існувало три, а у кримінальних – дві інстанції. У найнижчих інстанціях рішення ухвалював один суддя, а у вищих – колегія суддів («сенат»).

Перехід до модерного судоустрою в Австрії не мав характеру революційного зламу, а відбувався у вигляді судової реформи¹³. Неоабсолютистське десятиліття (1849–1859 рр.) характеризувалося прагненням австрійського уряду зміцнити державу зсередини завдяки низці ініціатив, у т. ч. через реформування судочинства. Незважаючи на аристократичний ухил австрійської конституції та зловживання контрольованої поляками адміністрації Галичини, галицькі українці усе ж отримали можливість користуватися усіма перевагами конституційної правової держави. Вони могли вільніше,

ніж на Наддніпрянщині, друкувати газети й книжки, створювати власні товариства, брати участь у виборах (хай не дуже демократичних), висловлювати скарги з парламентської трибуни¹⁴.

У період станової середньовічної держави вирішальним чинником того, який суд розглядатиме справу, вважалася станова належність людини. Після відходу від становості судівництва у Галичині постала нова організація судів. Судова реформа була викликана тим, що до 1848 р. поміщики виконували на місцях функції державних урядників, у т. ч. судили селян. За визначенням дослідника історії держави і права Станіслава Гродзіцького, вони виступали своєрідним «виміром справедливості у найнижчій інстанції»¹⁵. Конституційна держава відкинула становий принцип, оскільки поділ на соціальні стани не вважався правовою основою. Скасування старої домініальної системи судів та відмова від станового підходу у розгляді тієї чи іншої справи закономірно спонукали до творення нової мережі судів із чітким розподілом юридичних повноважень серед його працівників. Сьомого серпня 1850 р. імператорським патентом передбачено створення найвищого судового і касаційного трибуналу.

Виданий у грудні 1851 р. імператорський патент (т. зв. «грудневий патент» або *Silvesterpatent*) упроваджував триступеневу організацію судівництва¹⁶. У першій інстанції як у цивільних, так і в кримінальних справах, судочинство мали вершити одноособові повітові (*Bezirksgerichte*) та колегіальні повітові (*Bezirkskollegialgerichte*) суди. Останні створювалися у кожному старостві і називалися колегіальними тому, що більш важливі кримінальні справи, не підсудні звичайному колегіальному судові, слухалися за участі не менше трьох повітових суддів. Третьою групою нижчих судів виступали крайові суди (*Landesgerichte*), повноваження яких поширювалися на декілька повітів¹⁷. На території Галичини і Буковини було створено дев'ять таких крайових судів. У другій інстанції створено колегіальні Вищі крайові суди, зокрема один у Львові, компетенція якого поширювалася на всю Східну Галичину та Буковину; у третій інстанції – Найвищий судовий і касаційний трибунал у Відні. У Галичині утворено два апеляційні округи з центрами у Львові та Кракові, де створено Вищі крайові суди¹⁸.

Попри задекларований у австрійській конституції 1849 р. принцип розмежування виконавчої та судової влади, функції повітових

судів поклалися на повітові адміністрації, що можна пояснити нестачею фінансових ресурсів на розбудову розгалуженої мережі судів першої інстанції¹⁹. Повітові суди знову були об'єднані з місцевими адміністративними органами влади – створеними у той час повітовими управліннями (*Bizirksamt*). У такому повітовому управлінні, як правило, був спеціальний чиновник, котрий займався судовими справами. Він відав цивільними справами, які не належали до компетенції спеціального судового органу першої інстанції. З кримінальних справ до його компетенції належали т. зв. проступки. Замість колишнього поділу на злочини і тяжкі поліцейські проступки, Кримінальний кодекс 1852 р. запровадив поділ на злочини (*Verbrechen*) і проступки (*Vergehen*). Якщо за злочини передбачалися тюремні ув'язнення і навіть смертна кара, то за проступки – грошові покарання, арешт до шести місяців, тілесні покарання (тілесні покарання були скасовані 1867 р., однак у Галичині траплялися випадки їх застосування ще на початку ХХ ст.)²⁰.

У 1852–1853 рр. на територіях, де існували крайові суди, були впроваджені т. зв. повітові міські делегатські суди (*Städtische delegierte Bezirksgerichte*). Їм доручався розгляд менш важливих цивільних справ. Звернімо увагу, що реформування судочинства відбувалося одночасно з адміністративними нововведеннями, а територія судових округів зазвичай співпадала з межами політико-адміністративних утворень. Зокрема, колишні губернії перетворено на намісництва, хоч компетенція останніх мало чим різнилися від тих прав і обов'язків, які поклалися на попередню адміністрацію. Для ефективнішого керівництва Галичину у 1850 р. поділили на три урядові округи: західний (Краків), центральний (Львів) і південно-східний (Станіславів)²¹. Розпорядженнями міністрів внутрішніх справ і фінансів від 19 січня 1853 р. регламентовано функціонування судів першої та другої інстанцій. Унаслідок цих змін колегіальними судами першої інстанції стали крайові суди, які називали округними (*Kreisgerichte*). Власне назва «крайовий» збереглася за судами у Львові та Кракові. У 1855 р. впроваджено новий судоустрій, що також опирався на трьохступеневу систему судівництва. Тож, хоч імператорські патенти 1849 р. передбачали утворення системи судів, незалежних від адміністрації, через політичні та фінансові причини з'явилися патенти, які передбачали подальше поєднання судової й адміністративної влади на місцях.

Причиною цього був відхід від ліберально-демократичних принципів судочинства. Це відбилося і на прийнятих процесуальних кодексах. Наприклад, 17 січня 1850 р. імператорським розпорядженням упроваджено зміни до кримінального процесу: процес став поєднанням письмового та усного розгляду, у початковій фазі отримав інквізиційний характер, а далі опирався на засади скарговості, усності і вільної оцінки доказів. Одним із знакових нововведень стало впровадження посади судових прокурорів²². Утім, 29 липня 1853 р. впроваджено новий кримінально-процесуальний кодекс, побудований на засадах інквізиційності (автор професор Віденського університету, міністерський радник Антон Гай-Глунок)²³. Впроваджений кримінальний процес сприяв поширенню бюрократичного формалізму, а судді були змушені багато часу присвячувати вступному слідству заради збору доказів (зміни відбулися з ухваленням кримінально-процесуального кодексу 1873 р.)²⁴.

Отже, важливим етапом державно-правової модернізації Австрійської імперії стала революція 1848–1849 рр. Ухвалені тоді конституційні зміни закріпили поділ влади на виконавчу, законодавчу і судову, гарантували окремі громадянські права, встановили порядок ухвалення законодавчих актів та визначили характер судочинства. Внаслідок прийняття низки законів упродовж 1850–1855 рр. відбулося формування нового судоустрою Австрійської держави, зокрема й на території Галичини. Характерною особливістю цих змін стала відмова від домініального судочинства й поступова, а з 1867 р. цілковита відмова від делегування судових функцій місцевим органам влади. Судоустрій набув триступеневого вигляду: повітові суди – крайові/окружні суди – вищі крайові суди. Закладена всередині ХІХ ст. система судочинства з невеликими змінами проіснувала у Галичині до завершення Першої світової війни.

Ковальчук І. В. (Львів). Реформування австрійської судової системи та її поширення у Галичині в першій половині ХІХ ст.

Проаналізовані соціально-політичні передумови реформування судової влади в Австрійській імперії та її поширення у Галичині (друга половина ХVІІІ – середина ХІХ ст.). Значна увага приділена організації судоустрою в Австрійській імперії у середині ХІХ ст.

Ключові слова: судова влада, реформування, судоустрій, крайові суди, Галичина.

Ковальчук И. В. (Львов). Реформирование австрийской судебной системы и её распространение в Галичине в первой половине XIX в.

Проанализированы социально-политические предпосылки реформирования судебной власти в Австрийской империи и её распространение в Галичине (вторая половина XVIII – середина XIX в.). Значительное внимание уделено организации судоустройства в Австрийской империи в середине XIX в.

Ключевые слова: судебная власть, реформирование, судоустройство, краевые суды, Галичина.

Kovalchuk I. V. (Lviv). Reform of the Austrian judiciary and its dissemination in Galicia half middle XIX century

In this publication the social-political preconditions for the reform of the judiciary in the Austrian Empire and its dissemination in Galicia (second half of the XVIII – middle of the XIX century) are analyzed. Considerable attention is paid to the organization of the judiciary in the Austrian Empire in the middle of the XIX century.

Key words: judicial power, reformation, judicial system, regional courts, Galicia.

1. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монографія / За ред. І. Б. Усенка. К., 2014. С. 500–501.
2. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 рр.) : навч. посібник. Львів, 2017. С. 157.
3. Центральний державний історичний архів України, м. Львів (далі – ЦДІАЛ). Ф. 146 (Галицьке намісництво). Оп. 7. Спр. 2740 (Листування, 1848 р.). Арк. 3–5.
4. Pillersdorfsche Verfassung Allerhöchstes Patent vom 25. April 1848 Verfassungs-UrkundedesösterreichischenKaiserstaates.URL: https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/142/pillersdorfsche_Verfassung.pdf [1.08.2018].
5. Старосольський В. Держава і політичне право. Частина друга. Подєбради, 1924. С. 137.
6. Kaiserliches Patent vom 4. März 1849, über die, durch die constitutionelle Staatsformgewährleistetenpolitischen Rechte. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1849&page=301> [21.08.2018].
7. Бойко І. Історія правового регулювання цивільних, кримінальних та процесуальних відносин в Україні (IX–XX ст.) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. Львів, 2014. С. 720.
8. Kaiserliches Patent vom 4. März 1849...

9. Stebelski P. Sądy przysięgłych i sądy ławnicze. Lwów, 1910. S. 7.
10. Kaiserliches Patent vom 4. März 1849...
11. ЦДІАЛ. Ф. 309 (Наукове товариство ім. Тараса Шевченка). Оп. 1. Спр. 2510 (Закон про цивільне право, підписаний цісарем Францом Йосифом I, 1849 р.). Арк. 7зв.
12. Старосольський В. Значч. праця. С. 243.
13. Окіншевич Л. Вступ до науки про право і державу. Мюнхен, 1987. С. 186.
14. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе. К., 1994. С. 423.
15. Grodziski S. Porównawcza historia ustrojów państwowych. Kraków, 1998. S. 273.
16. Кондратюк О. Судова система та судочинство в Галичині у складі Австро-Угорщини (1867–1918 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Львів, 2006. С. 9.
17. Allerhöchstes Cabinets schreiben Seiner Majestät des Kaisers vom 31. Dezember 1851. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1852&page=114&size=45> [21.08.2018].
18. Учреждения Западной Украины до воссоединения ее в едином Украинском Советском Социалистическом Государстве. Львов, 1955. С. 75.
19. Gondek M. Austriacka procedura karna z 1853 i 1873 roku w praktyce orzeczniczej sądów krakowskich // Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego. Łódź, 1995. T. 16. S. 246–247.
20. Кульчицький В. С. Державний лад і право в Галичині в другій половині XIX – на початку XX ст. Львів, 1966. С. 60.
21. Pamiętniki urzędników galcyjskich / Przygot. I. Homola, B. Łopuszański. Kraków, 1978. S. 13.
22. Tomczyk R. Proceskarny w monarchii Habsburskiej od drugiej połowy XVIII wieku do 1918 roku // Edukacja humanistyczna. 2013. Nr. 1 (28). S. 72.
23. Fasching M. Die historische und aktuelle Bedeutung des Geständnis sesim Zivil- und Strafprozess. Dissertation angestreb terakademischer Grad Doktor in der Rechtswissenschaften (Dr. iur.). Wien, 2013. S. 126.
24. Tomczyk R. Ibid. S. 73.

КИЇВСЬКЕ МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XX ст.

Проблеми, з якими сьогодні стикається українське суспільство, народилися або певною мірою повставали ще в минулому, хоча й в іншій соціально-політичній і духовно-культурній площині. Актуальність історико-юридичних досліджень систем державного управління, функціонування органів місцевої влади зростає. Реконструкція та вивчення історичного досвіду, накопиченого саме органами місцевого самоврядування, які існували у Києві в XIX столітті, дає відповідь на багато питань, що нас турбують. Звичайно, досвід діяльності органів місцевого самоврядування Києва не є однозначним, тому звернення до нього може допомогти уникнути помилок сьогодні й у майбутньому, а також вдосконалити організацію та діяльність муніципальної влади.

Зробимо невеликий екскурс у минуле. У 1494–1497 рр. Київ дістав статус самоврядування через надання йому магдебурзького права. Але доля магдебурзького права в Києві була мінлива, воно то обмежувалося, то зникало, то знову відроджувалося до життя. Так, після приєднання України до Росії – Київ потрапив під дію загально-російського законодавства. З попередніх адміністративних органів зберігся лише магістрат – орган міського самоврядування. Поряд з цим запроваджувалася система поділу на намісництва, зі збереженням губерніального поділу (київське намісництво проіснувало з 1781 по 1796 рр.). У 1775 році Київ опинився під владою малоросійського генерал-губернатора, а 1785 року на нього поширилося нове міське положення – «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи»¹. Управління містом перейшло до міської думи, а функції магістрату обмежені: у нього залишилися лише судова влада і контроль за ремісничими цехами. Згідно з Грамотою, все міське населення поділялося на шість різних категорій. Поточними справами в Києві стали відати київські міські думи – загальна і шестигласна. Вони перебували в безумовній залежності і підпорядкуванні у губернатора, тому доповідали йому про всі заплановані заходи по міському господарству і очікували офіційного дозволу. І хоча згідно з Грамотою скликання дум мало відбуватися один раз на три роки, в Києві у зв'язку з

невідкладними господарськими справами лише в 1786 році загальна міська дума скликала не менше двадцяти разів².

У 1797 році, після відміни намісників і відновлення губерніального поділу, Павло I повернув Києву колишні привілеї – магдебурзьке право. На честь цієї події у місті було встановлено вісімнадцятиметрову колону – пам'ятник магдебурзькому праву. Київ став центром Київської губернії. На початку XIX ст. він став одним з найбільших міст Російської імперії (займаючи шосте місце), центром Південно-Західного краю, до якого входили Київська, Волинська, Подільська губернії. Відбулася й певна еволюція в системі міського самоврядування: у 1802 році царський уряд спеціальною грамотою знову підтвердив права Києва на самоврядування. Повернення магдебурзького права сприяло розвитку торгівлі, ремесла, захищало інтереси міщан. Міщани користувалися правом безмитної торгівлі, винокуріння й продажу спиртних напоїв, так само звільнялись від військової служби, формуючи з-поміж себе для охорони міста пішу та кінну міліцію, так звану золоту корогву. І хоча місту офіційно були повернені колишні привілеї, фактично управління містом здійснював губернатор.

Треба відзначити, що вже в ті часи у імперії процвітала корупція, і Київ тут не був винятком. Губернська, поліцейська і магістратська влада не особливо дбали про міський добробут, а цілком використовували своє службове становище для власного збагачення. Все це викликало невдоволення городян, нескінченні скарги, судові процеси. Тому 1831 р. указом імператора Миколи I Магдебурзьке право було скасовано по всій імперії. В архівах нами було знайдено декілька справ за 1828, 1829 і 1834 роки³ з проханнями та клопотаннями щодо підтвердження прав і привілеїв, даних Києву російським царем і польськими королями⁴, а також про знищення стародавніх прав і привілеїв Києва та введення загального міського управління⁵. Міське населення не бажало скасування Магдебурзького права, а навпаки, намагалося роз'яснити, які зміни відбулися в самоврядуванні Києва за останні десятиліття. Вони скаржилися на те, що останнім часом, населення Києва було розділено на два розряди: старожили і новоприписані. Нові були обмежені в правах і привілеях. Займаючи міські посади і перебуваючи під керівництвом одного магістрату, вони були позбавлені багатьох прав, наприклад, обіймати вищі муніципальні посади. Поділ цей відбувся після введення в Києві

«Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 р.⁶ і міського положення 1785 р., бо до того всі користувалися однаковими правами з колишніми жителями і становили єдине ціле⁷. Але незважаючи на всі прохання, в Києві магдебурзьке право проіснувало до 23 грудня 1834 р., після чого за наказом Миколи I в місті почали діяти загальноросійські закони: екатерининське Міське положення 1785 року вже усталене в усіх містах імперії. У царському указі про його скасування вказувалося, що «цей порядок не відповідає істотним вигодам міста і права, колись йому дані, ... або давно вже самі собою припинилися, або звернулися на шкоду й обтяження цілому складу міського товариства»⁸. Таким чином, магістрат змінила Міська дума, на чолі якої стояв голова, що обирався раз на три роки. Діяльність його і всієї думи цілком залежала від царських органів управління, поліцейських чинів, різних комісій. Першим міським головою в Києві був Парфентій Михайлович Дегтерьов, він очолював Міську думу в 1835–1837 рр. Всього з 1835 по 1917 роки думу очолювали 17 міських голів. Деякі з них дуже багато чого зробили для Києва. Так, відомий міський голова Іван Іванович Ходунов був меценатом, одним з творців найбільшого в місті суспільства допомоги бідним – «Сулимівка». При ньому були закладені будівлі Університету Св. Володимира, Інституту шляхетних дівчат, засновані Ботанічний сад, обсерваторія, побудований анатомічний театр, розпочато будівництво Ланцюгового мосту. Також він відкрив перший в Києві завод воскових свічок, заснував миловарний завод і завод сальних свічок. Володів будинками і магазинами на Хрещатику, Печерську, Липках, Подолі. На чергових виборах відмовився від посади через проблеми зі здоров'ям. Не менш відомий міський голова Степан Михайлович Сольський (1887–1900 рр.). За його часів у Києві був запущений перший в країні електричний трамвай і цивільний архітектурний бум, облаштовано Київську гавань, що стала однією з найбільших і зручних в Європі. Місто почало освітлюватися електрикою. У ньому в числі перших в країні з'явився телефон. З'явилася централізована каналізація, артезіанське водопостачання. Також під його керівництвом завершили будівництво Володимирського собору і був встановлений пам'ятник Богдану Хмельницькому. У 1897 році в місті була проведена Київська сільськогосподарська і промислова виставка, які отримали солідний статус всеросійських⁹.

У середині XIX століття в соціально-економічному житті Києва відбуваються значні зміни: ріст та концентрація промисловості, розширення торгівлі, розвиток банківської справи приводить до збільшення кількості міського населення та змін у його соціальній структурі. Київ стає одним з найкрупніших міст держави, промисловим центром, а також центром культурного та наукового життя. Значне місце в економіці Києва займала організація ярмарків. За допомогою цього здійснювався зв'язок міста з іншими великими промисловими та сільськогосподарськими центрами й районами країни. Щорічно в Києві збиралося не менше шести ярмарків. Найбільшим був Контрактовий, що проходив з 15 лютого до 1 січня в історично сформованій торговій частині міста – на Подолі. Тут, поряд з оптовою та роздрібною торгівлею промислових і сільськогосподарських товарів, полягали різного характеру договори між підприємцями і поміщиками, надавалися кредити, оплачувалися борги та інше. Все це, відповідно, сприяло збільшенню чисельності населення Києва. Якщо на початку століття тут проживало трохи більше 22 000 чоловік, то в 1856 р. – 62 500 осіб, або майже в три рази більше. В 1861 р. в Києві було зафіксовано вже 70 050 постійних жителів: у тому числі: 19 962 міщан, 9 433 цехових ремісника, 1 388 купців, 412 робітників, понад 6 тис. селян різних категорій, 7 477 дворян та інших¹⁰.

Значні зміни у міському управлінні відбулися внаслідок введення в життя загальноросійського «Міського положення» від 16 червня 1870 року. Так, 5 липня 1870 року наказом № 6508 Міністерство внутрішніх справ повідомило Київського, Подільського, Волинського генерал-губернатора про введення міського положення. Воно мало бути запроваджене в 45 губерніях, зокрема й у Києві. Також зазначалося, що міське положення 1870 року застосовується до міст західних губерній (які не перебувають у приватних володіннях) поступово, згідно з місцевими міркуваннями. У Києві нове положення було введено 16 лютого 1871 року¹¹. Одразу міська дума зіткнулась із рядом проблем: відсутністю необхідних коштів, кваліфікованих фахівців, недосконалістю Міського положення 1870 р., що постійно потребувало додаткових роз'яснень та інструкцій тощо.

За міською реформою 1870 р. органами місцевого самоврядування були – міська дума (розпорядчий, всестановий, представницький орган міського товариства), міська управа – виконавчий орган громадського управління та міського голови, який керував

одночасно і управою, і думою. Раз на чотири роки проводилися вибори в думу. Вибори проходили міським населенням за куріальною системою. Тепер головною умовою участі у виборах у міські органи управління було володіння капіталом. Брати участь у виборах могли чоловіки, які досягли 25 років і сплачували в міську казну податки та збори. До таких належали власники нерухомості, фабрично-заводських і торгових підприємств. Отже прислуга, робітники, ремісники, які не володіли нерухомим майном, не мали права голоса. Так, під час перших виборів у Києві кількість осіб, що мала право голосу складала тільки 4,6% всього населення¹².

До числа функцій міської думи входило вирішення питань адміністративного, господарського та фінансового характеру, пов'язаних з потребами міста. Кандидатура міського голови Києва, як і інших губернських міст, затверджувалася міністром внутрішніх справ. І хоча формально міське управління було незалежним, його постійно контролював губернатор і міністр внутрішніх справ. При цьому уряд цілком звільняв себе від проблем, пов'язаних з керуванням міським господарством і перекладав ці питання на органи міського управління. Також, за міською реформою 1870 р. кошти на утримання управи з комісіями, пожежних команд, поліції, казенних будівель, навчальних і благодійних закладів, лікарень і в'язниць лягали на міський бюджет. Про це яскраво свідчать архівні джерела. Так, в указі від 18 березня 1885 р. за № 200 щодо штату київської міської поліції однозначно відзначалось, що «на покриття на обчислення по цьому штату витрати в 176 480 рублів – 117 180 руб. на рахунок міста, а 59 000 руб. з державної скарбниці»¹³. Тобто державна скарбниця видавала тільки третину на утримання поліції, все інше перекладалося на міський бюджет. Київський губернатор генерал-майор Трепов у 1898 році в листі до МВС, інформуючи про оперативну обстановку в місті, переконливо просив про збільшення штату київської міської поліції. Повідомляючи, що охорона громадського порядку, особистої та майнової безпеки 250 тисяч жителів Києва, що займає площу 143,1 кв. версти покладено на 579 чинів поліції, для яких рішення цих задач є вкрай важким. Тому він представив свій проект реорганізації київської міської поліції з асигнуванням на це додатково 113 944 карбованців. Губернатор зазначав, що у зв'язку з тим, що ця сума не може бути віднесена на рахунок скарбниці міста, яка ледь вишукує джерела доходів для покриття

обов'язкових видатків, висловлював прохання віднести цю суму на кошти державного казначейства. Однак позитивного рішення з боку МВС так і не відбулось¹⁴.

Оскільки Київ ставав усе більш розвиненим промисловим і економічним центром Південно-Західного краю, Київською міською думою було прийнято рішення про посилення спеціального поліцейського нагляду на річках і найважливіших річкових пристанях. У 1898 р. в м. Києві були спроби створення київської річкової та торгової поліції¹⁵. Проте через брак фінансування це не мало успіху.

Наступне міське положення від 11 червня 1892 р.¹⁶, яке стало частиною контрреформ, ще більше звузило виборчі права городян. Відповідно до нього відбулося суттєве скорочення кола виборців, зменшилася кількість гласних міської думи, значно звузилося поле її самостійних дій і розширилася опіка з боку губернатора. Майновий ценз відповідно до нового положення піднявся до 1,5 тисячі карбованців, що також скоротило кількість виборців. У виборах 1892 р. взяв участь всього лише 1% населення Києва. Газета «Киевское слово», так писала про вибори в думу: «Громадська вакханалія, яка зветься виборами, або інакше школа громадської аморальності ... переконала всіх у повній неспроможності принципу міського самоврядування. Збирання довіреностей, сплювання, дармове частування виборців, наклеп...»¹⁷. Така ж картина мала місце і під час наступних виборів.

Тим не менш, новостворені органи самоврядування, не зважаючи на всілякі перешкоди, змогли досягти успіхів у своїй діяльності. Зрозуміло, що діяльність органів місцевого самоврядування багато в чому залежала від ініціативності та професіоналізму міських гласних та міських голів. Найбільших успіхів Київ досяг у часи, коли міськими головами були особи, які вболівали за місто, не боялися впроваджувати дорогі проекти, сприяли благоустрою міста, поширенню медичного обслуговування, освіти тощо. Так, багато чого було створено у Києві за часи правління таких міських голів як: І. І. Ходунова, який незмінно переобирався міським головою тричі (1838–1841, 1844–1847, 1851–1853 рр.), Ф. І. Войтенка (1863–1870 рр.), П. П. Демидова (1871–1872, 1873–1874 рр.), С. М. Сольського (1887–1900 рр.). Так, за часів Федора Ілліча Войтенка був побудований перший залізничний вокзал і залізничний міст через Дніпро. При Павлі Павловичі Демидові розпочалось будівництво нової будівлі

міської думи на Хрещатику. Також з його ім'ям пов'язані реальне училище на Михайлівській площі і реміснична школа на Ігоревській вулиці, чоловіча і жіноча гімназії на Подолі, Олександрівська лікарня тощо. У листопаді 1874 р. дума присвоїла йому звання почесного громадянина Києва.

Населення Києва стрімко зростало й на початку ХХ століття – (1900–1901 рр.) становило вже 260 тисяч, через 10 років вже 442 тисячі, а в 1914 році – 626,3¹⁸. З ростом населення розширювалася і територія міста. Так, постановою міської думи від 1907 року було включено в межі міста передмістя Верхньої і Нижньої Солом'янки, Протасова і Кучменова ярів, Батієвої гори. У Києві активізувалося домобудівництво, дво- і триповерхові будинки змінилися п'яти і семиповерховими. Економічний розвиток міста призвів і до збільшення міського бюджету. Так, за 1895–1912 рр. він зріс більше ніж в три рази (з 1,3 млн карб. до 4,2 млн карб.). Слід зазначити, що дума приймала бюджет самостійно, шляхом постатейного голосування прибутків і видатків та співставлення їх до думського і управського варіанта. Губернатор не мав права втручатися у складання кошторису, але він мав право протесту у випадку невиконання думою законів і порушень державних інтересів. Основну частину доходів міста становили: збір з міського майна і споруд (частка якого становила в 1905 році 1/3 в бюджеті) та дохід від нерухомого майна і торгово-промислових підприємств (до 1/4 всіх доходів міста). Як і раніше, велика частина міських витрат припадала на утримання урядових установ і тільки 1/5 йшла на медицину і санітарію, а на народну освіту і того менше – 1/8 всіх витрат¹⁹. Грошей як завжди не вистачало, тому збільшення видаткової частини бюджету мало наслідком зростання боргів міста, для погашення яких брали позики. Як правило такі позики йшли на фінансування будівництва громадських будівель, каналізацію, заощення вулиць, спорудження комунальних підприємств та інше. Так, загальна сума позики в 1912 році перевищувала в 2,5 рази суму міських доходів.

Так, попри велику кількість несприятливих умов, безліч обмежень та утисків з боку царських чиновників, міське самоврядування виявилось вельми життєздатною системою і досягло значних успіхів у своїй діяльності. Київ став одним з кращих міст імперії: в місті були водопровід і каналізація, електричне освітлення і трамвай,

телефон і телеграф, проводилися значні роботи з мощення нових і ремонту старих доріг. Київ був першим містом у Російській імперії, де в 1909 р. з'явилися мозаїкові мостові. Із кожним досягненням міської думи в муніципальному господарстві, зростав її громадський авторитет, і ще більше утверджувалося переконання в перспективності місцевого самоврядування.

Самойленко О. О. (Київ). Київське міське самоврядування наприкінці ХVІІІ – на початку ХХ ст.

У статті подано загальний огляд міського самоврядування в Києві наприкінці ХVІІІ – на початку ХХ ст. Розглянуто організацію та діяльність київських міських дум та їх голів.

Ключові слова: самоврядування, магдебурзьке право, губернатор, міська реформа, міщани, міська дума, міський голова.

Самойленко Е. А. (Київ). Киевское городское самоуправление в конце ХVІІІ – начале ХХ вв.

В статті представлений общий обзор городского самоуправления в Киеве в конце ХVІІІ – начала ХХ в. Рассмотрена организация и деятельность киевских городских дум и их председателей.

Ключевые слова: самоуправление, магдебургское право, губернатор, городская реформа 1870 года., мещане, городская дума, городской голова.

Samoylenko O. O. (Kyiv). Kyiv city government in the late ХVІІІ and early ХХ centuries

The article gives a general overview of municipal self-government in Kyiv in the late eighteenth and early twentieth centuries. The organization and activity of Kyiv city dumas and their heads are considered.

Keywords: government, Magdeburg Law, the Governor, urban reform in 1870., burgers, City Council.

1. Грамоты на права и выгоды городам Российской империи. 21 апреля 1785 г. // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗР). СПб, 1830. Т. ХХІІ., № 16187. С. 359–361.

2. Киевская старина. 1889. № 5/6. С. 382.

3. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДАК). Ф. 442. Оп. 1. Спр. 474. Арк. 63–71.

4. Там само. Ф. 533. Оп. 2. Спр. 437. Арк. 1–269.

5. Там само. Ф. 442. Оп. 1. Спр. 474. Арк. 1–132.

6. Учреждение для управления губерний Российской империи 7 ноября 1775 г. // ПСЗР с 1649 года. СПб., 1830. Т. XX. с 1649 года. СПб., 1830. Т. 20 (1775-1780). № 14392. С. 434.
7. ЦДІАК. Ф. 442. Оп. 1. Спр. 474. Арк. 67зв.–68.
8. Щербина В. І. Нові студії з історії Києва. К., 1926. С. 18.
9. История Киева. Киев период позднего феодализма и капитализма. Т. 2. К., 1983. С. 199.
10. Самойленко Е. А. Киевская городская полиция в середине XIX – начале XX вв. К., 2000. С. 23.
11. ЦДІАК. Ф. 442. Оп. 103. Спр. 199. Ч. 2. Арк. 146.
12. История Киева... С. 203–204.
13. ЦДІАК. Ф. 442. Оп. 521. Спр. 215. Арк. 47.
14. Самойленко Е. А. Указ. соч. С. 65.
15. Державний архів м. Києва. Ф. 143. Оп. 6. Спр. 44. Арк. 2–4.
16. Городовое положение 11 июня 1892 г. // ПСЗР. Собрание 3. СПб., 1892. Т. XII. № 8708. С. 430–456.
17. Киевское слово. 1887. № 55.
18. Киев. Энциклопедический справочник / Под ред. А. В. Кудрицкого. Изд. 2-е. К., 1985. С. 759.
19. Обзор деятельности Киевской городской думы за четырехлетие 1906–1910 гг. К., 1910. С. 56.

В. П. Горбачов (Дніпро)

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ ПОРУШЕННЯ ПОЛІЦІЄЮ КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ ПІСЛЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

Після судової реформи 1864 року в Російській імперії одним із напрямів прокурорського нагляду був нагляд за законністю порядку розгляду поліцією інформації про злочини й порушення нею кримінальних справ.

За інформацією про вчинений злочин поліція проводила дізнання з метою перевірки наявності в події ознак злочину. Якщо на думку поліції в ході перевірки було встановлено факт злочинного діяння, то матеріали дізнання вона передавала судовому слідчому для проведення попереднього слідства (ст. 255 Статуту кримінального судочинства, далі – СКС). Направлення матеріалів дізнання безпосередньо слідчому, минаючи прокуратуру, приводило до того, що прокуратура мала можливість перевірити законність порушення поліцією кримінальної справи лише в тому разі, коли з рішенням поліції не погодився судовий слідчий, який не вбачав у матеріалах дізнання достатніх підстав для проведення попереднього слідства. Такі матеріали дізнання слідчий спрямовував до прокуратури (ст. 309 СКС), яка перевіряла їх і вирішувала протиріччя, що виникло між поліцією й слідчим.

Практика показала, що поліція матеріали дізнання спрямовувала судовому слідчому в багатьох випадках необґрунтовано. За свідченням на початку 80-х років XIX ст. прокурора Санкт-Петербурзької судової палати, слідчі на підставі ст. 309 СКС спрямовували до прокуратури велику кількість необґрунтовано порушених поліцією справ, які вона після перевірки припиняла¹. Загалом в імперії факти необґрунтованого порушення поліцією справ також були численними. Наприклад, судові слідчі на підставі ст. 309 СКС (тобто у зв'язку з тим, що в повідомленнях поліцейських і інших посадових осіб, що надійшли до слідчих, вони не вбачали достатніх підстав для проведення слідства) направили до прокуратури в 1890 році 7839 справ (або 5,4% від загальної кількості справ, що надійшли слідчим)², а в 1895 році – 12386 справ (6,4%)³. Однак урядова

комісія в середині 90-х років відзначила, що порушення кримінального переслідування поліцією, а також установами й посадовими особами «загалом видається більш-менш ґрунтовним»⁴.

На початку ХХ ст. кількість поліцейських дізнань, спрямованих слідчими до прокуратури в порядку ст. 309 СКС, продовжувала збільшуватися: в 1900 році спрямовано 12906 таких справ (5,0%), в 1905 році – 17734 (4,6%), в 1910 році – 30761 (6,5%), тобто за 21 рік їх кількість збільшилася майже в 4 рази. В 1910 році слідчі в порядку ст. 309 СКС спрямували до прокуратури майже десяту частину справ, що надійшли їм від поліції й інших посадових осіб (8,9%); при цьому найменша питома вага таких справ була в окрузі Одеської судової палати – 4,9%, Київської – 5,2% і Віленської – 6,2% (у цих же округах ця питома вага була найменшою й в 1900 році), а найбільша – в окрузі Тифліської (21,8%, тобто кожна п'ята справа) і Новочеркаської (13,0%) судових палат⁵.

Справи, щодо яких не підтвердився факт злочину, до прокуратури надходили не тільки від слідчих, але й від начальників жандармських управлінь. При цьому кількість розглянутих прокуратурою таких дізнань збільшувалася. Якщо в 1892 р. прокуратура розглянула 12888 справ, по яких слідчі не знайшли підстав для проведення слідства (6,8% від усіх справ, що надійшли до прокуратури)⁶, то в 1910 році – 29109 справ, що надійшли від слідчих і жандармських управлінь (6,4%). У 1910 році найбільшу кількість таких матеріалів розглянуто прокуратурами Московського (1869) і Катеринодарського (942) окружних судів; більш 500 таких матеріалів розглянуто прокуратурами ще 12 окружних судів, у т. ч. Сумського – 718, Київського – 671, Полтавського – 665, Катеринославського – 589⁷.

До видання міністром юстиції в 1896 році наказу чинам прокурорського нагляду не було єдиної практики розв'язання розбіжностей між поліцією й судовими слідчими по дізнаннях, що надійшли до прокуратури в порядку ст. 309 СКС. В одних округах вони вирішувалися прокурорами окружних судів, а в інших – товаришами прокурора (за необхідності, за узгодженням із прокурорами). Однак питання про припинення таких дізнань у більшості судових округів вирішували прокурори⁸ (на відміну від цього у випадках, коли ознаки злочину не встановлювала сама поліція, дізнання припинялося товаришем прокурора).

М. В. Муравйов як прокурор Санкт-Петербурзької, а згодом Московської судової палати постановив, що повідомлення

поліцейських, залишені судовим слідчим без проведення слідства, мають направлятися дільничному товаришеві прокурора. Якщо останній не погоджувався з думкою слідчого, то пропонував йому провести попереднє слідство. Якщо ж товариш прокурора погоджувався з думкою слідчого, то матеріали надавав прокуророві окружного суду, який ухвалював остаточне рішення щодо припинення дізнання⁹. Ставши міністром юстиції, М. В. Муравйов цей порядок поширив на всю імперію¹⁰. І архівні матеріали свідчать про те, що цей порядок дотримувався¹¹.

Прокуратура, отримавши матеріали від слідчого, могла припинити дізнання, запропонувати поліції провести додаткове дізнання або ж запропонувати слідчому провести попереднє слідство; крім того, прокуратура могла запропонувати матеріали направити за підсудністю до мирового судді. Архівні матеріали свідчать про те, що прокуратура переважно погоджувалася з думкою слідчих про відсутність підстав для проведення попереднього слідства. Наприклад, до прокуратури Новочеркаського окружного суду в 1915 році в порядку ст. 309 СКС надійшло близько 300 матеріалів, з них у 2 справах прокуратура запропонувала поліції зібрати додаткові матеріали, у 2 справах запропонувала слідчому провести слідство, у 1 справі запропонувала матеріали направити мировому судді, а всі інші справи прокуратура припинила. Мотивами припинення дізнань була відсутність складу злочину (наприклад, «корова не була викрадена, а сама відбилася від стада», пожежа відбулася з невідомої причини, смерть наступила від хвороби, доведено факт самогубства й т. п.)¹².

Циркуляр міністерства юстиції від 30 вересня 1867 року зобов'язав прокурора, який припинив дізнання, повідомляти про це посадовим особам, які направили слідчому повідомлення про злочин¹³. А в інструкціях прокурора Казанської, а згодом Московської судової палати С. Гончарова конкретизувалося, що прокурор суду, залишаючи на підставі ст. 309 СКС без дослідження повідомлення поліції, установ і інших посадових осіб, має повідомити їм про це з докладним викладом підстав свого розпорядження¹⁴. Однак архівні матеріали свідчать про те, що про мотиви припинення дізнання прокурор повідомляв тільки заявникам, якщо такі були¹⁵.

За свідченням сучасників, припинення справ за ст. 309 СКС було одним з тих «хворих місць», яке часто викликало «незгоду й сперечання» прокуратури з адміністрацією¹⁶. Правильність припинення прокуратурою дізнань перевірялася під час ревізій та розгляду скарг, які

подавалися вищим прокурорам¹⁷. При цьому пропозиції про бажаність оскарження таких рішень прокурора до суду міністр юстиції відхилив, мотивуючи це відсутністю істотної необхідності підкоряти прокурорські розпорядження про припинення дізнань контролю суду й тим, що застосування на практиці існуючого порядку оскарження цих розпоряджень тільки начальству «не виявило будь-яких незручностей»¹⁸.

Отже, можливості прокурорського нагляду за законністю порушення поліцією кримінальних справ були обмежені законом, який встановив, що матеріали дізнань, у яких поліція вважала доведеним факт вчинення злочинних діянь, направлялися не прокуророві, а судовим слідчим. Як наслідок багато незаконно порушених справ перевірялися й припинялися прокуратурою тільки після направлення їй таких матеріалів судовими слідчими.

Горбачов В. П. (Дніпро). До питання про прокурорський нагляд за законністю порушення поліцією кримінальних справ у Російській імперії після судової реформи 1864 року

Аналізується законодавство про прокурорський нагляд за законністю порушення поліцією кримінальних справ і практика його застосування в Російській імперії після судової реформи 1864 року.

Ключові слова: прокурор, прокурорський нагляд, поліція, дізнання, порушення кримінальних справ, слідчий.

Горбачев В. П. (Днепр). К вопросу о прокурорском надзоре за законностью возбуждения полицией уголовных дел в Российской империи после судебной реформы 1864 года

Анализируется законодательство о прокурорском надзоре за законностью возбуждения полицией уголовных дел и практика его применения в Российской империи после судебной реформы 1864 года.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, полиция, дознание, возбуждение уголовных дел, следователь.

Gorbachev V. P. (Dnipro). To the question about Prosecutor's supervision of the legality of initiation of criminal cases by police in the Russian Empire after the judicial reform of 1864

The article analyzes the legislation about Prosecutor's supervision of the legality of the initiation of criminal cases by police and the practice of its applying in the Russian Empire after the judicial reform of 1864.

Key words: Prosecutor, Prosecutor's supervision, police, inquiry, initiation of criminal cases, the investigator.

1. Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий. Ч. 2. СПб., 1882. С. 235.
2. Свод статистических сведений по делам уголовным (далее – Свод...), произво­дившимся в 1890 году. СПб., 1895. Ч. 1. С. 6.
3. Свод..., произво­дившимся в 1895 году. СПб., 1899. Ч. 1. С. 10.
4. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Труды. Т. 3. СПб., 1897. Раздел 2. С. 36–37.
5. Свод..., произво­дившимся в 1900 году. СПб., 1903. Ч. 1. С. 12; Свод..., произво­дившимся в 1905 году. СПб., 1908. Ч. 1. С. 12; Сборник статистиче­ских сведений Министерства юстиции (далее – Сборник...). Вып. 26. СПб., 1912. С. 198–207.
6. Сборник... Вып. 8. СПб., 1894. С. 104–105.
7. Там же. Вып. 26. СПб., 1912. С. 167–195.
8. Высочайше учрежденная ... С. 103–104.
9. Инструкция чинам прокурорского надзора округа С.-Петербургской судеб­ной палаты / сост. Н. В. Муравьев. СПб., 1884. С. 20; Инструкция чинам прокурорского надзора округа Московской судеб­ной палаты / под ред. Н. В. Муравьева. М., 1886. С. 26–27.
10. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского над­зора судебных палат и окружных судов. СПб., 1896. С. 37–38.
11. Государственный архив Ростовской области (далее – ГАРО). Ф. 383. Оп. 1. Д. 82. Л. 1–356.
12. Там же. Л. 4, 14, 16, 19, 30–33, 40, 313, 320, 339, 350.
13. Сборник циркуляров и инструкций министерства юстиции. С 1 января 1865 по 31 декабря 1877 г. СПб., 1878. С. 99–100.
14. Инструкция прокурора Казанской судеб­ной палаты С. Гончарова о порядке действий лиц прокурорского надзора округа Казанской судеб­ной палаты... Казань, 1880. Ч. 1. С. 6; Инструкция прокурора Московской судеб­ной палаты С. Гончарова о порядке действий лиц прокурорского надзора округа Московской судеб­ной палаты... М., 1881. Ч. 1. С. 6.
15. ГАРО. Ф. 383. Оп. 1. Д. 82. Л. 12, 36, 71, 73, 105, 240.
16. И. С. Признаки времени в мире новых судов // Юридический вестник. 1880. № 10. С. 273.
17. Высочайше учрежденная ... С. 103.
18. Высочайше учрежденная... : Свод замечаний ведомств ... [СПб., 1901]. Ч. 3. С. 57.

БЕЗПАРТІЙНІ СЕЛЯНСЬКІ КОНФЕРЕНЦІЇ В УКРАЇНІ ВЗИМКУ–ВЕСНОЮ 1920 РОКУ В ПРОТИСТОЯННІ З ПОЛІТИЧНОЮ ДИКТАТУРОЮ БІЛЬШОВИКІВ

Внаслідок революційних подій у соціальній структурі українського села зникли господарства поміщиків та крупних орендарів. Сільська місцевість являла собою велику кількість дрібних селянських виробників, які, значною мірою завдяки партіям есерів та анархістів, усвідомили свої спільні економічні та політичні інтереси, певною мірою зорганізувалися заради їх захисту за допомогою волосних і сільських Рад або повстанських загонів. За визначенням комуністів величезний клас дрібних селянських виробників був економічно ворожий міському пролетаріатові й готовий боротися за еквівалент своєї праці. Керівництво КП(б)У було дуже стурбоване тим, що повний розпад соціальних зв'язків, особливо міста з селом, «перетворює село в самостійну, феодального типу «державу», яка самопостачається і замкнена в собі»¹. Визнання правлячою партією феномену «селянської держави» варте особливої уваги. Це перешкоджало комуністам здійснювати соціальну експлуатацію селянства для побудови комуністичної економіки.

В Україні функціонували дві антагоністичні ідеології: правлячої компартії та головних опозиційних партій – есерів і анархістів. Комуністична ідеологія заперечувала економічну свободу виробника, ставила селянське господарство в рамки диктаторського регулювання комуністичною державою. Відмовившись від політики «комунізації» сільського господарства – масового створення крупних державних господарств (радгоспів) та колективних селянських господарств, компартія проте не відмовилася від позаекономічного примусу і планувала організувати комуністичне виробництво та розподіл продовольства й сировини через накладення на селян примусової «подвійної розкладки»: на продовольство та на обробіток і засів землі. Таким чином мали здійснюватися реквізиція результатів праці і відчуження робочої сили². Стосовно селян це означало ніщо інше, як запровадження «державного» кріпосного права, брутальне порушення прав та свобод людини.

Натомість ідеологія есерів і анархістів ґрунтувалася на економічній та політичній свободі селянина-виробника, якому, зокрема, надавалося право на вільну працю й розпорядження її результатами та право на політичне самоврядування.

Селяни були категорично проти комуністичної ідеології, заявляючи що вони за Радянську владу, але проти «комунії»³. Їм імпонувала ідеологія есерів та анархістів, яка відповідала їх повсякденній правосвідомості та потребам матеріального й духовного життя.

Для реалізації своєї ідеології, РКП(б) відновила в Україні режим політичної диктатури у вигляді системи надзвичайних органів влади – ревкомів. Селянство опротестувало це. У лютому–березні 1920 р. на своїх місцевих з'їздах і безпартійних конференціях селяни висловились проти принципу призначення комуністів у владні органи та вимагали виборної влади від центру і аж до села, зокрема створення системи Рад і уряду України замість Всеукраїнського. Особливо характерними в цьому плані були політична атмосфера та резолюції повітових безпартійних селянських конференцій, що відбулися у найближчій до адміністративного центру УСРР Харківській губернії. Так, один з компартійних чиновників з тривогою доповідав про політичні налаштування делегатів конференції Валківського повіту: «Национальный вопрос воспринимался остро. Чувствуется, что среди крестьян поработали «боротьбисты». По всему видно, что нам на Украине нужен ЦИК и СНК. На это было обращено особое внимание крестьян»⁴.

Делегати селянської конференції Богодухівського повіту в резолюції про поточний момент наголошували: «Україна зі своїми соціально-економічними та національно-політичними особливостями повинна бути окремим народногосподарським організмом і може розвиватися з успіхом і закріпити соціалістичний порядок тільки тоді, коли буде мати свій Український правлячий центр, якому будуть підпорядковані місцеві органи Української влади»⁵.

Резолюція конференції Валківського повіту Харківської губернії вимагала: «Необхідно залучити до активної законодавчої та виконавчої роботи широкі маси трудящих селян і робітників. Для того, щоб ця робота йшла продуктивніше на місцях, необхідно всіляко уникати призначення зверху робітників до радянських установ і проводити вільні вибори до Рад робітничих і селянських депутатів для трудящих робочих і селян»⁶.

Під неабияким тиском селянства, система Рад була комуністами відновлена, проте вибори до них проводились за недемократичними принципами, визначеними Четвертою конференцією КП(б)У (17–23 березня 1920 р.) у резолюції про організацію Радянської влади на селі: «Для того, щоб запобігти використанню Рад з контрреволюційною метою, усім губернським і повітовим виконкомам і партійним органам доручається стежити, щоб при виборах Рад нещадно виключалися не тільки елементи нетрудові, але й усі контрреволюційні елементи, однаково, до якої верстви населення вони належать»⁷. Тобто, незалежно від майнового стану, хоч бідняк, хоч середняк, селянин, якщо він був незгодний з політикою компартії, кваліфікувався як контрреволюціонер і до виборів у Ради не допускався. Чільну увагу резолюція конференції приділила організації контролю над волосними виконкомами, ймовірно як найбільш наближених до народу, а тому не зовсім надійних. Так, п. 11 вимагав для посилення діяльності волосних виконкомів запровадити особисту відповідальність їх голів за невиконання законів, декретів і постанов⁸.

Але навіть і за недемократичних умов проведення виборів члени значної кількості волосних та сільських виконкомів Рад, зокрема тієї ж Харківської губернії, не кажучи вже про інші регіони України, виявилися нелояльними комуністичному режимові. Відтак, комуністи вдалися до вже випробуваного заходу підміни Рад і передачі їх повноважень класовим селянських організаціям. Їх утворення регламентував закон ВУЦВК від 9 травня 1920 р.⁹ Новостворені організації одержали назву «комітети незаможного селянства» (КНС).

Волошко О. О. (Запоріжжя). Безпартійні селянські конференції в Україні взимку–весною 1920 року в протистоянні з політичною диктатурою більшовиків

Досліджується легальна боротьба українського селянства за утвердження демократичного політичного режиму.

Ключові слова: селянська держава, політична диктатура, безпартійна селянська конференція, вільні вибори, недемократичні вибори, принцип призначення, система Рад.

Волошко А. А. (Запоріжжя). Беспартийные крестьянские конференции в Украине зимой–весной 1920 года в противостоянии с политической диктатурой большевиков

Исследуется легальная борьба украинского крестьянства за утверждение демократического политического режима.

Ключевые слова: крестьянское государство, политическая диктатура, беспартийная крестьянская конференция, свободные выборы, недемократические выборы, принцип назначения, система Советов.

Voloshko A. A. (Zaporizhzhya). The party-less peasants' Conferences in Ukraine confronting the Bolshevik political dictatorship (winter–spring of 1920)

The legal struggle of the Ukrainian peasantry for an adoption of the democratic political regime is explored.

Key words: the peasant State, political dictatorship, the party-less peasants' Conference, free elections, undemocratic elections, assignment principle, advice system.

1. П'ята конференція КП(б)У (Харків. 17–22 листопада 1920 р.) // Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК: в двох томах. Т. 1: 1918–1941. К., 1976. С. 113.

2. Кульчицький С. В. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). К., 1996. С. 139.

3. Державний архів Харківської області. Ф. Р-202. Оп. 1. Спр. 36. Арк. 49; Оп. 2. Спр. 59. Арк. 28.

4. Там само. Оп. 2. Спр. 59. Арк. 5.

5. Там само. Арк. 8.

6. Там само. Арк. 38.

7. Четверта конференція КП(б)У (Харків. 17–23 березня 1920 р.) // Комуністична партія... С. 73.

8. Там само.

9. Сборник декретов, положений, инструкций, циркуляров по земельному вопросу на Украине с 1 января 1920 г. по 1 августа 1920 г. Харьков, 1920. С. 30–31.

ІНСТИТУТ АВТОНОМІЇ В РАДЯНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ПОЛІТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ

Формування адміністративно-територіального устрою Союзу РСР на початку його існування передбачало, серед іншого, запобігання «розбіганню» союзних республік від центру. Юридично це означало необхідність закріплення таких особливостей їх правового статусу, які б створили максимально сприятливі умови для їх всебічного розвитку з тим, щоб республіки не порушували питання про вихід зі складу союзної держави. Серед механізмів вирішення цього завдання чільне місце посідав інститут автономії: було створено ряд автономних республік, округів, областей. Формувались такі адміністративно-територіальні одиниці в місцях компактного проживання представників тієї чи іншої національності з тим, щоб останні могли як зберігати національні традиції управління, так і розвивати свою мову, літературу, театр, пресу тощо. З розвитком держави задля запобігання поширення відцентрових тенденцій кількість автономій поступово скорочувалась.

Утім, дефініції інституту автономії радянське законодавство 1920-х рр. не закріплювало. Висновку щодо того, що формування автономних утворень здійснювалось за національною ознакою, можна дійти на основі аналізу рішень X З'їзду ВКП(б). Останній відбувся у 1921 р., ще до юридичного оформлення утворення СРСР, і був, серед іншого, присвячений питанням національностей. Слід взяти до уваги, що в аналізований час відбувався пошук моделі формування майбутньої союзної держави, і основна боротьба точилася між моделями автономізму та федералізму. Як видається, рішення X З'їзду ВКП(б) формувалися саме в руслі засадничих положень першої моделі: національним осередкам мав бути наданий статус автономних утворень у складі РСФРР.

Виходячи з рішень з'їзду, можемо констатувати, що сутність автономії, яка мала бути надана регіонам із компактним проживанням представників різних національностей (калмиків, євреїв, татар і т. ін.), полягала, насамперед, у можливості врахування

національних особливостей при формуванні місцевих органів влади та управління конкретної території. Прикладом реалізації цього положення може бути надання автономіям права створювати «туземні суди» за судовою реформою 1925 р.

Далі, у розвиток попереднього положення, з'їзд пропонував надати населенню автономних утворень право використовувати рідну мову в роботі органів місцевого управління та судочинства, а також вводити до складу цих органів головним чином представників відповідної національності, які мали б бути краще обізнаними щодо психології, побуту та звичаїв місцевого населення. Так, наприклад, Конституція Кримської АСРР 1921 р. була розроблена як російською, так і кримськотатарською мовами, причому до складу комісії з її розроблення входили також і кримські татари.

Насамкінець у рішенні З'їзду було відображено класичне положення щодо можливості вільного розвитку національної мови, літератури, театру, преси та інших елементів культури відповідних народностей. Більше того, на практиці мало місце затвердження радянською владою алфавітів цих національних мов. Причому ці алфавіти затверджувались як у традиційній версії, так і в російській транслітерації.

Розглядаючи ж питання щодо відображення інституту автономії в радянському законодавстві, слід зазначити, що в першій Конституції СРСР 1924 р. не розкривалося ні саме поняття автономії, ні містилося переліку автономних утворень, котрі існували в межах СРСР. Така ситуація була зумовлена тим, що, по-перше, на той час у Союзі РСР ще не було сформовано власної системи адміністративно-територіального устрою (одночасно існували як адміністративно-територіальні одиниці ще з часів Російської імперії, так і нові радянські), а, по-друге, надання статусу автономій мало ситуативний і політично зумовлений характер. Разом з тим ст. 15 Конституції передбачала, що до складу Ради національностей як складової частини Центрального виконавчого комітету СРСР мали входити представники автономних республік нарівні з представниками союзних республік. У такий спосіб створювалася видимість участі представників усіх національностей в ухваленні важливих державних рішень.

Дещо ширше статус автономних утворень (республік та областей) закріплювала Конституція СРСР 1936 р. Так, до відання Союзу РСР у п. «е» ст. 13 було віднесено затвердження створення нових

автономних республік і автономних областей у складі союзних республік. Щодо переліку таких утворень, то в Основному законі значаться назви 20-ти автономних радянських соціалістичних республік та 10-ти автономних областей (ст. 22–27). Однак цей перелік зазнав значних змін напередодні, в останні роки Другої Світової війни та перше повоєнне десятиліття шляхом його скорочення. Фіксація в Конституції СРСР 1936 р. названих положень та подальша тенденція щодо зменшення кількості автономних утворень були зумовлені зрушенням статусу суб'єктів адміністративно-територіального устрою радянської держави та зміцненням її карально-репресивного механізму з метою запобігання розвитку спроб децентралізації влади.

Поряд із зазначеним, у Конституції СРСР 1936 р. окрему главу (глава VII) було присвячено вищим органам влади автономних республік. Останніми визнавалися верховні ради цих суб'єктів. На рівні автономних республік було створено також ради міністрів, а в автономних областях – ради народних депутатів. Усі названі органи підпорядковувалися відповідно верховним радам та радам міністрів союзних республік, у складі яких затверджувалися автономні утворення. Пряме союзне підпорядкування було скасоване, що теж свідчило про обмеження статусу автономних республік та областей. Водночас збереглося положення попередньої редакції Основного закону щодо членства представників автономних утворень у Раді національностей, яка відтепер входила до складу новоствореної Верховної Ради СРСР. Це положення демонструвало видимість підтвердження права представників автономій на участь в управлінні державою.

Лише Конституція СРСР 1977 р. в умовах пропагування політики «розвинутого соціалізму» та розвитку системної кризи в державному управлінні у главі 10 вперше у радянському законодавстві деталізувала зміст правового статусу автономної республіки (ст. 82–85), а також у главі 18 встановила вимоги до вищих органів влади та управління автономної республіки. На нашу думку, умовно ці норми можна поділити на кілька груп відповідно до аспектів нормативного закріплення правової природи автономної республіки:

1) статусні – характеризували місце автономної республіки у системі адміністративно-територіального устрою СРСР, а також склад і порядок утворення її вищих органів влади та управління:

право самостійного вирішення питань власного відання поза межами прав Союзу РСР та союзної республіки;

власна конституція, що відповідає Конституції СРСР та конституції республіки, а також враховує особливості автономної республіки; вищим органом державної влади є Верховна Рада автономної республіки, яка обирає Президію та утворює Раду Міністрів – Уряд автономної республіки;

Верховна Рада автономної республіки наділена законодавчими повноваженнями;

2) територіальні – визначали особливості формування, охорони та зміни територіальних меж автономної республіки:

перебування у складі союзної республіки;

зміна території автономної республіки лише за її згодою;

територія СРСР складається з територій союзних республік;

3) координаційні – окреслювали місце автономної республіки у взаємовідносинах із центром та відповідною союзною республікою:

участь у вирішенні питань, віднесених до відання Союзу РСР та союзної республіки, через вищі органи державної влади та управління відповідно Союзу РСР та автономної республіки; сприяння здійсненню на своїй території повноважень Союзу РСР та союзної республіки;

впровадження у життя рішень вищих органів державної влади та управління СРСР і союзної республіки;

4) внутрішні – закріплювали особливі повноваження автономної республіки щодо питань власного відання та компетенцію вищих органів державної влади автономної республіки щодо здійснення цих повноважень:

забезпечення комплексного економічного та соціального розвитку на своїй території;

координація та контроль діяльності підприємств, установ та організацій союзного і республіканського (союзної республіки) підпорядкування з питань, віднесених до відання автономної республіки;

Верховна Рада автономної республіки приймає конституцію та вносить до неї зміни, затверджує державні плани економічного та соціального розвитку, державний бюджет, утворює підзвітні органи.

Зазначені норми визначали лише особливості правового статусу автономної республіки та повноваження її місцевих органів влади та управління, які відрізняли її від інших адміністративно-територіальних одиниць. Втім, жодних підстав утворення автономної республіки та її сутнісних відмінностей від союзної республіки,

автономної області та автономного округу Конституція не закріплювала. Як і в попередніх конституціях, відсутнє було визначення поняття автономії та критеріїв надання окремим регіонам автономного статусу.

Отже, закріплення інституту автономії в законодавстві СРСР мало радше не юридичне, а політичне значення. На різних етапах розвитку держави ним користувались як інструментом укріплення влади та запобігання тенденціям розпаду держави. Подальшим напрямом досліджень із заявленої теми може бути вивчення співвідношення радянського підходу до розуміння автономії із загальноприйнятим у практиці світового конституціоналізму.

Іванов О. Ю. (Київ). Інститут автономії в радянському законодавстві: правове закріплення та політичне значення

Досліджуються особливості відображення в законодавстві СРСР інституту автономії відповідно до тенденцій розвитку держави.

Ключові слова: автономна республіка, автономна область, Конституція СРСР.

Іванов А. Ю. (Київ). Інститут автономии в советском законодательстве: правовое закрепление и политическое значение

Исследуются особенности отображения в законодательстве СССР института автономии в связи с тенденциями развития государства.

Ключевые слова: автономная республика, автономная область, Конституция СССР.

Ivanov O. Yu. (Kyiv). Institute of Autonomy in the Soviet legislation: legal designation and political sense

The article is devoted to the peculiarities of the reflection of the institute of autonomy in the legislation of the USSR due to tendencies of the state development.

Key words: autonomous republic, autonomous region, Constitution of the USSR.

І. О. Лесь (Київ)

ВОЄНІЗАЦІЯ МІЛІЦІЇ УСРР (1921–1922 рр.)

Суть воєнізації полягала у перебудові міліції за військовим зразком з одночасним підпорядкуванням її військовому командуванню України та Криму в питаннях оснащення та стройової підготовки.

Причини воєнізації полягали у критичній ситуації, що склалася в міліції в середині 1921 року. У звітах начальників місцевих органів міліції УСРР того часу основними проблемами міліції були: труднощі в питаннях оснащення, брак дисципліни, корупція, недостатній рівень кваліфікації працівників, відсутність у більшості міліціонерів елементарних військових навичок¹.

Тимчасове підпорядкування міліції військовому командуванню України і Криму мало частково вирішити ці проблеми. Як зазначалося у періодичних виданнях того часу, основна мета воєнізації зводилася до того, щоб «весь кадр міліціонерів дисциплінувати, навчити військовій справі, звести у військове формування, переозброїти однотипною зброєю та забезпечити всім необхідним»². У всіх інших питаннях, крім оснащення та стройової підготовки, зберігалася підвідомчість міліції Народному Комісаріату Внутрішніх справ УСРР та місцевим органам влади³. Щоправда, існував один виняток: міліція підпорядковувалася військовому відомству в питаннях оперативної діяльності в боротьбі з так званим політичним бандитизмом. Наприкінці 1920 – на початку 1921 років в Україні діяло кілька десятків добре озброєних формувань антирадянського спрямування, зокрема, за радянськими даними, селянські гуляйпільські підрозділи Нестора Махна налічували до 5 тис. осіб, повстанські угруповання Мліївської республіки Т. І. Бабенко (Голого) – до 4 тис., частини армії УНР, підвладні отаману Ю. Й. Тютюннику – бл. 4,5 тис. осіб⁴. Поза сумнівом за таких обставин «політичний бандитизм» в Україні створював серйозну небезпеку для влади.

У постанові РНК УСРР (січень 1921 року) фронт боротьби з бандитизмом проголошувався рівнозначним боротьбі з білогвардійцями⁵. На підставі наказу командувача збройними силами в Україні та в Криму від 24 червня 1921 року «Про залучення міліції до боротьби з бандитизмом», де зазначалося: «З метою досягнення військовими групами успіху у справі викорінення бандитизму, залучити до

участі у боротьбі з бандитами місцеву міліцію як найбільш знайому з деталями обстановки та настроями на місцях ...» – міліція частково підпорядковувалася військовому командуванню з приводу оперативної діяльності у сфері боротьби з політичним бандитизмом⁶. Цілком зрозуміло, що в цьому випадку існувала необхідність повної єдності та узгодження дій, тому подібний принцип підпорядкованості був закономірним.

Якщо ж розглядати воєнізацію як підпорядкування міліції військовому командуванню в питаннях оснащення та бойової виправки, то її початком доцільно вважати кінець серпня – початок вересня 1921 року. 12 серпня 1921 р. Рада Народних Комісарів УСРР прийняла постанову «Про тимчасову передачу міліції в підлеглість військового командування України». Відповідно до цього нормативного акта початок процесу переходу міліції у підпорядкування військового командування в питаннях постачання та бойової підготовки планувалося на осінь 1921 р., кінець воєнізації – на січень 1922 року⁷.

Вже з жовтня 1921 р. вся міліція УСРР вже була підпорядкована військовому командуванню України та Криму (слід зауважити, що ця постанова РНК УСРР не поширювалася на губернські та повітові відділення карного розшуку)⁸. Однією з особливостей воєнізації була реструктуризація міліції, тобто перебудова її за структурою військово-бойових частин⁹, що було направлено на покращення мобільності та підвищення дисципліни в міліції. У період воєнізації існував принцип потрібного підпорядкування міліції – відділам управління виконкомів, Головному управлінню міліції НКВС та військовому командуванню України і Криму.

На початку 1922 р., відповідно до постанови РНК УСРР «Про тимчасову передачу міліції в підлеглість військового командування України», міліція була вилучена із відання військового командування та знову передана у повне підпорядкування НКВС та відділів управління виконкомів¹⁰.

Результати воєнізації достатньо наочно викладені в доповіді начальника Головного управління міліції Федотова народному комісару внутрішніх справ «Про результати воєнізації міліції Республіки» (лютий 1922 р.), де зазначалося таке:

1. Переведення міліції на стабільний та рівномірний фронтний пайок було «... сильним поштовхом, що одразу вплив в умираюче тіло

міліції здоровий життєвий дух» – до цього напівголодний пайок, що нерегулярно та нерівномірно видавався міліціонерам, не міг забезпечити їх потреб;

2. За період воєнізації інспекційні перевірки на місцях виявили ряд негативних тенденцій, серед яких відсутність досвідчених керівників, важкі умови функціонування, складна та громіздка структура Головного управління), що підтвердило необхідність глобальної реорганізації всього апарату міліції;

3. Надії на «оздоровлення» особового складу за рахунок поповнення міліції червоноармійцями виправдалися частково. Не дивлячись на те, що на службу в ряди міліції поступила значна кількість червоноармійців (порядку 19 000 осіб, навчених військовій справі), більшість з них не виправдали надій – червоноармійці, «... які як навчений, дисциплінований та стійкий елемент повинні були стати основним ядром реорганізованої міліції, прийшли в міліцію голі та босі, отримавши повне обмундирування та забрали це обмундирування з собою, лишивши міліцію і без людей і без обмундирування»¹¹. У процесі проведення «чистки рядів міліції» в період воєнізації була підтверджена недоцільність категоричного підходу до питань «оздоровлення» особового складу, що вже давно діяли. З метою централізованого та об'єктивного відбору кадрів для проведення «чистки» в міліції при Головному управлінні утворювалася постійна атестаційна комісія;

4. Воєнізація виявила значні недоліки у сфері підготовки кадрів. Тому, з метою «... підняття політичного, загального та службового розвитку міліціонерів ...» у Харкові, Полтаві, Одесі та Катеринославі були відкриті курси з підготовки міліціонерів (створення цих курсів передбачалося ще у 1920 р., коли мова йшла про заходи, спрямовані на укріплення апарату та підвищення кваліфікації працівників міліції)¹², крім того, у Харкові з 1 січня 1922 р. на базі функціонуючих курсів червоного міліціонера були відкриті курси з підготовки командного складу міліції (пізніше реорганізовані у Всеукраїнську школу міліції та розшуку, а 1 березня 1922 р. були відкриті ще одні курси командного складу – в Київській губернії)¹³;

5. Позитивною була тенденція до підвищення авторитету міліції, збільшення (за рахунок поповнення навченими та політично підготованими грамотними кадрами Червоної Армії) командного та адміністративного складу міліції;

6. Негативну роль зіграли непорозуміння та бюрократична тяганина з боку губернських та повітових военкоматів, слабо орієнтованих у задачах та роботі міліції. Вони намагалися самостійно не лише командувати міліцією, а й проводити реорганізації, «приділяли майже увесь час військовій муштрі» та занадто обмежували діяльність апарату та досвідчених працівників¹⁴.

Не дивлячись на перелічені вище переважно негативні тенденції воєнізації, позитивні результати також були, серед яких:

покращилася стройова виправка та з'явилися необхідні військові навички;

поліпшилося оснащення міліції, частково вирішилося питання по забезпеченню обмундируванням;

за рахунок поповнення своїх лав навченими червоноармійцями, «оздоровився» особовий склад, важливу роль зіграло поповнення навченими кадрами адміністративного та командного складу міліції;

пришвидшилося створення підготовчих курсів комскладу, збільшилася кількість спеціальних учбових закладів міліції;

воєнізація стала однією з причин посилення та систематизації виховної роботи в міліції;

стала очевидною необхідність реорганізації як Головного управління міліції, так і підрозділів на місцях;

воєнізація сприяла зміцненню авторитету міліції.

Таким чином, тимчасове підпорядкування міліції військовому командуванню було хоча й вимушеним, але прогресивним заходом, оскільки тимчасова реорганізація за військовим зразком, сприяла покращенню організації та оптимізації її кадрового складу.

Лесь І. О. (Київ). Воєнізація міліції УСРР (1921–1922 рр.)

Висвітлюються передумови, позитивні та негативні наслідки процесу воєнізації органів міліції УСРР (1921–1922 рр.).

Ключові слова: міліція, УСРР, воєнізація, особовий склад, НКВС, РНК, військове командування.

Лесь І. А. (Київ). Воєнізація міліції УСРР (1921–1922 рр.)

Раскрываются предпосылки, позитивные и негативные последствия процесса военизации органов милиции УСРР (1921–1922 гг.).

Ключевые слова: УСРР, военизация, личный состав, НКВД, СНК, военное командование.

Les I. O. (Kyiv). Militarization Of The Ukrainian Police (1921–1922)

The prerequisites, positive and negative consequences of the process of militarization of the police of the Ukrainian SSR are revealed (1921–1922).

Key words: USSR, militarization, personnel, NKVD, SNK, military command.

1. Державний архів Харківської області (далі – ДАХО). Ф. Р.-203. Оп. 1. Спр. 325. Арк. 32.
2. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П. П. Михайленко, Я. Ю. Кондратьєв. К., 1997. Т. 1 : 1917–1925. С. 180–181.
3. Собрание узаконений Украинской ССР. 1923. № 1. С. 9.
4. Из истории милиции Советской Украины / Под ред. П. П. Михайленко. К., 1965. С. 49.
5. Історія міліції України... С. 459–461.
6. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО). Ф. 6. Оп. 1. Спр. 201. Арк. 61.
7. Історія міліції України... С. 168–169.
8. Собрание узаконений...
9. ЦДАГО. Ф. 6. Оп. 1. Спр. 273. Арк. 19; Ф. 5. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 12–14.
10. Центральний державний архів вищих органів влади України (далі – ЦДАВО). Ф. 6. Оп. 1. Спр. 1128. Арк. 6.
11. Там само. Арк. 6–8.
12. ДАХО. Ф. Р.-203. Оп. 1. Спр. 325. Арк. 44.
13. Бюллетень НКВД. 1925. № 2 (17). С. 48, 59, 60.
14. ЦДАВО. Ф. 6. Оп. 1. Спр. 1128. Арк. 8.

В. Т. Окіпнюк (Київ)

МІСЦЕВІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УРСР У 1943–1946 РОКАХ

Відновлення діяльності радянських органів державної безпеки на території України розпочалося з середини 1943 р. На цей час вже відбулася реорганізація загальносоюзних органів державної безпеки. Відповідно до постанови Політбюро ЦК ВКП(б) і указу Президії Верховної Ради СРСР від 14 квітня 1943 р. знову був створений НКДБ СРСР. Наркомом державної безпеки СРСР призначений В. М. Меркулов. У постанові Політбюро ЦК ВКП(б) від 14 квітня 1943 р. та затвердженому РНК СРСР 2 червня 1943 р. положенні про НКДБ СРСР визначалися система, задачі та структура наркомату¹.

До системи НКДБ СРСР входили наркомати державної безпеки в союзних і автономних республіках і управління наркомату державної безпеки в краях і областях. Повноваження НКДБ СРСР принципових змін не зазнали. НКДБ СРСР складався з шести управлінь, слідчої частини та п'яти самостійних відділів. До раніше наявних 1-го розвідувального та 2-го контррозвідувального управлінь додавались 3-є транспортне управління, 4-те управління з проведення терористичних актів і диверсій у тилу противника. Шифрувальний відділ і відділ охорони керівництва були реорганізовані відповідно в 5-те шифрувально-дешифрувальне управління та 6-те управління охорони керівників партії та уряду. Низка самостійних відділів НКДБ СРСР отримали кодовані назви. Відділ «А» – обліково-архівний, відділ «Б» – оперативно-технічний, відділ «В» – військової цензури та перлюстрації кореспонденції, відділи «С» (з 27 вересня 1945 р.) і «К» (з 15 листопада 1945 р.), які займалися відповідно збором і обробкою розвідувальної інформації щодо створення атомної бомби та оперативним обслуговуванням об'єктів атомної промисловості².

На підставі рішень загальносоюзних органів у травні 1943 р. було відновлено також існування НКДБ УРСР. Наказом НКДБ СРСР від 7 травня 1943 р. наркомом державної безпеки було призначено С. Р. Савченка. Це призначення було законодавчо закріплено указом Президії Верховної Ради УРСР лише 25 жовтня 1943 р. Структура та завдання НКДБ УРСР, як і раніше, мали відповідати загальносоюзним нормам і структурно-функціональній побудові НКДБ СРСР.

Фактично апарат НКДБ УРСР почав формуватися у червні 1943 р. на території Воронежської області РРФСР у м. Калач. На території УРСР органи НКДБ УРСР почали працювати спочатку у формі оперативних груп. На базі цих груп у майбутньому формувались органи НКДБ УРСР відповідно до структури визначеної ЦК ВКП(б) і згідно зі штатами, затвердженими НКДБ СРСР.

Оперативні групи виводилися на лінію фронту і входили в населені пункти разом з військовими частинами або розвідувальними групами Червоної армії. Це дало змогу захопити в окремих населених пунктах архіви розвідувальних і каральних органів нацистів, які в подальшому використовувались органами НКДБ УРСР для пошуку та виявлення колаборантів.

За період від липня до серпня 1943 р. центральний апарат НКДБ УРСР змінював місця дислокації: м. Калач, село Нікольське, міста Старобільськ і Куп'янськ. З вересня 1943 р. протягом 4–5 місяців НКДБ УРСР перебував у Харкові. І тільки на початку 1944 р. остаточно переїхав до Києва³.

На момент створення НКДБ УРСР налічував 2 398 осіб особового складу, з них для комплектування оперативних відділів і управлінь – 1 771 особа і адміністративно-господарських апаратів – 627 осіб⁴.

Паралельно зі створенням центрального апарату НКДБ УРСР відновлювались і місцеві територіальні органи державної безпеки. Цей процес відбувався в кілька етапів. У липні – грудні 1943 р. створені Управління НКДБ (УНКДБ) по Ворошиловградській, Сумській, Полтавській, Сталінській, Харківській, Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській, Чернігівській, Миколаївській, Житомирській та Київській областях. У січні – жовтні 1944 р. – по Вінницькій, Рівненській, Львівській, Станіславській, Чернівецькій, Кам'янець-Подільській, Тернопільській, Херсонській, Одеській, Ізмаїльській, Волинській та Дрогобицькій областях.

Згідно з наказом НКДБ СРСР № 00142 від 12 квітня 1944 р., прийнятим відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 30 березня 1944 р., організовано УНКДБ по Херсонській області. Йому підпорядкували 19 місцевих територіальних органів, якими раніше керували УНКДБ по Миколаївській та Запорізькій областях. Серед них Каховський районний відділ НКДБ і 18 районних відділень НКДБ – Херсонське, Білозерське, Бериславське, Велико-Олександрівське, Голопристанське, Горностаївське, Каланчацьке,

Калінідорфське, Новоронцовське, Скадовське, Цюрюпинське, Чаплинське, Велико-Лепетихівське, Генічеське, Іванівське, Нижньо-Серогозьке, Ново-Троїцьке та Сиваське.

Відповідні зміни також внесли до штату місцевих органів УНКДБ по Миколаївській та Одеській областях. Зокрема, Арбузинське, Благодатнівське, Братське, Веселинівське та Вознесенське районні відділення НКДБ передали з підпорядкування УНКДБ по Одеській області у підпорядкування УНКДБ по Миколаївській області⁵.

На підставі наказу НКДБ СРСР № 0023 від 17 січня 1946 р. у підпорядкуванні НКДБ УРСР з дислокацією в Ужгороді була організована оперативна група НКДБ по Закарпатській Україні. Їй підпорядковувались інші оперативні групи, створені в цьому регіоні – Береговська, Велико-Березнянська, Воловська, Іршавська, Нижньо-Верецька, Перечинська, Рахівська, Свалявська, Севлюпська, Тячівська, Ужгородська та Хустівська⁶.

У лютому 1946 р. оперативну групу НКДБ по Закарпатській Україні перетворили на УНКДБ по Закарпатській області. Отже, по закінченню Другої світової війни на території УРСР діяло вже 25 УНКДБ. Кількість місцевих територіальних органів державної безпеки порівняно з 1941 р. збільшилася на два обласні управління – по Херсонській та Закарпатській областях⁷.

Організаційна структура місцевих територіальних органів відповідала структурі НКДБ УРСР і СРСР і визначалась наказами останнього. Так, порядок організації роботи 2-х і 5-х відділів НКДБ союзних і автономних республік та УНКДБ регулювали директиви НКВС-НКДБ СРСР № 232/3 від 11 травня 1943 р. і начальників 2-го управління НКДБ СРСР № 7 від 27 травня 1943 р. і 5-го управління НКДБ СРСР № 17 від 10 червня 1943 р. відповідно⁸.

На 2-гі відділи НКДБ-УНКДБ покладалася боротьба зі «шпигунською, терористичною, диверсійною, шкідницькою та іншою підривною діяльністю агентури іноземних розвідок і антирадянських елементів» (крім частин РСЧА, ВМФ, військ НКВС і транспорту). Робота будувалась за об'єктовим принципом, а кадровий апарат відділів мав поділятися на старший та молодший оперативний склад. Перший з них, до якого належали старші оперативні працівники та вищі за посадою співробітники, мав вести агентурні розробки, здійснювати у цих розробках необхідні комбінації, мати на особистому зв'язку кваліфіковану агентуру, контролювати та забезпечувати роботу периферійних

органів НКДБ за відповідними об'єктами обслуговування. Другий, який включав оперативних та молодших оперативних співробітників, мав працювати з інформаторами на об'єктах обслуговування з метою попередньої розробки (перевірки первинної агентурної інформації) «агентури іноземних розвідок та антирадянського елементу», організаторів «антирадянських проявів» (страйків, «волинок», провокаційних слухів тощо), а також здійснювати технічну роботу та виконувати окремі доручення старшого оперативного складу.

Відповідно до цих задач організаційна структура 2-х відділів мала складатись з 9 відділень. До відання 1-го відділення належала боротьба з «антирадянським елементом» в промисловості, радянському державному апараті, серед «неорганізованого населення», кустарів і ремісників в містах. 2-ге відділення мало вести боротьбу з «антирадянським елементом» у сільській місцевості та в державних органах і структурах, які займались управлінням та забезпеченням розвитку сільського господарства. 3-тє відділення займалось боротьбою з «антирадянським елементом» серед інтелігенції та молоді. 4-те – серед духовенства різних церков і релігійних течій. 5-те відділення мало проводити на звільненій від нацистів території розшук пособників та агентури нацистів, у тому числі підготовленої у спеціальних школах, а також вести боротьбу з ворожими парашутистами. 6-те відділення здійснювало оперативно-технічні та інші спеціальні заходи в готелях та ресторанах, розшук авторів «антирадянських» листівок. 7-е відділення вело нагляд за іноземними консульствами, місіями та іноземцями. 8-е проводило арешти, обшуки, агентурні установки та зовнішнє спостереження. На ці відділення покладалась також функція охорони партійних і державних функціонерів там, де не було сформовано відповідних відділів охорони. 9-те відділення займалось обліково-інформаційною роботою.

5-ті відділи та відділення НКДБ-УНКДБ здійснювали шифрувальний зв'язок, інструктування, інспектування та підготовку працівників, які вели шифрувальну роботу в системі органів державної безпеки, «оперативно-чекістське обслуговування» секретних, мобілізаційних і шифрувальних органів від проникнення в них ворожої агентури та охорону державної та військової таємниці в державних органах, установах та підприємствах, а також перевірку й допуск осіб в цих інституціях до секретної, мобілізаційної та шифрувальної роботи.

В рамках «оперативно-чекістської роботи» 5-ті відділи та відділення наділялись функціями агентурного спостереження за

збереженням державної й військової таємниці, за станом таємного діловодства, а також «агентурного висвітлення та розробки» особового складу працівників секретних, мобілізаційних і шифрувальних органів установ і підприємств. Крім цього, до відання 5-х відділів та відділень належало здійснення офіційних обстежень і контрольних перевірок секретних, мобілізаційних і шифрувальних органів установ, і підприємств, і інструктування особового складу цих органів, погодження нормативних документів з питань секретного, мобілізаційного та шифрувального діловодства, які розроблялись установами та підприємствами, погодження призначень керівного складу секретних, мобілізаційних і шифрувальних органів в установах і на підприємствах.

З метою забезпечення виконання визначених функцій 5-ті відділи та відділення організовувались у складі трьох відділень або груп відповідно. Перші займалися шифрувальною роботою, другі – роботою з охорони державної таємниці і треті – допуском осіб до секретної, мобілізаційної та шифрувальної роботи.

Отже, у період воєнного часу відновлення функціонування місцевих територіальних органів державної безпеки в УРСР відбувалось поступово, у міру становлення відповідних структур центрального апарату НКДБ УРСР і звільнення території республіки від нацистів. Спочатку організаційними формами відновлених місцевих територіальних органів державної безпеки були оперативні групи НКДБ УРСР. Згодом їх перетворили в обласні УНКДБ, яким підпорядковувалася система районних відділів і відділень НКДБ. Процес формування місцевих органів НКДБ відбувався в два етапи. Перший – у липні – грудні 1943 р. і другий – у січні – жовтні 1944 р. Організаційна структура місцевих територіальних органів державної безпеки відповідала організаційній структурі центрального апарату НКДБ УРСР.

Окіпнюк В. Т. (Київ). Місцеві територіальні органи державної безпеки УРСР у 1943–1946 роках

Характеризуються основні зміни в системі місцевих територіальних органів НКДБ УРСР на завершальному етапі Другої світової війни та у перші повоєнні роки. Аналізуються юридичні акти, які визначали структуру основних контррозвідувальних підрозділів місцевих органів НКДБ.

Ключові слова: місцеві територіальні органи державної безпеки, обласні Управління, районні відділи та відділення НКДБ, НКДБ УРСР.

Окипнюк В. Т. (Киев). Местные территориальные органы государственной безопасности УССР в 1943–1946 годах

Характеризуются основные изменения в системе местных территориальных органов НКГБ УССР на завершающем этапе Второй мировой войны и в первые послевоенные годы. Анализируются юридические акты, которые определяли структуру основных контрразведывательных подразделений местных органов НКГБ.

Ключевые слова: местные территориальные органы государственной безопасности, областные управления, районные отделы и отделения НКГБ, НКГБ УССР.

Okipniuk V. T. (Kyiv). Local Territorial Bodies of State Security of the UkrSSR in 1943–1946

The main changes in the system of local territorial bodies of the NKDB of the UkrSSR are described at the final stage of the Second World War and in the early post-war years. The legal acts that determined the structure of the main counter-intelligence units of local NKGB bodies were analyzed.

Key words: local territorial state security bodies, regional departments, rayon departments and departments of the NKDB, NKDB of the UkrSSR.

1. Петров Н. В. Кто руководил органами госбезопасности, 1941–1954: Справочник. М., 2010. С. 34.
2. Там же. С. 35–36, 45–46, 49, 52–53, 55, 59–61.
3. Центральный державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 23. Спр. 2426. Арк. 1–2.
4. Там само. Арк. 3.
5. Галузевий державний архів СБ України (далі – ГДА СБ України). Ф. 9. Спр. 17 (СРСР). Арк. 2–23в.
6. Там само. Арк. 53.
7. Петров Н. В. Указ. соч. С. 104–108.
8. ГДА СБ України. Ф. 9. Спр. 18. Арк. 1–4, 9–10зв.

РАДА КОЛГОСПІВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР В РАДЯНСЬКІЙ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Роль і місце Ради колгоспів Української РСР у радянській моделі місцевої влади в Україні до сьогодні малодосліджені. Рада колгоспів УРСР була створена 20 грудня 1971 року відповідно до ухвали III Всесоюзного з'їзду колгоспників, який відбувся у листопаді 1969 року в Москві. З'їзд прийняв новий Примірний Статут колгоспу й вирішив утворити виборні Ради колгоспів в районах, областях і республіках. Загальносоюзна Рада була обрана безпосередньо на з'їзді у складі 125 осіб. Ради мали колективно обговорювати найважливіші питання життя і діяльності колгоспів, узагальнювати досвід організації виробництва і виробляти рекомендації щодо повнішого використання резервів зростання суспільного господарства.

Рада колгоспів Української РСР мала своєю метою підвищення активності селянства, колективного обговорення найважливіших питань життя і діяльності, узагальнення досвіду організації виробництва сільськогосподарської продукції. Вона розглядала і вирішувала низку питань, пов'язаних з функціонуванням колективних господарств, міжгосподарських будівельних організацій, комбикормових заводів, сількомунгоспів, зокрема й створення та використання коштів Централізованого фонду соціального страхування колгоспників (ЦФССК). За рахунок цих коштів у сільській місцевості була збудована значна кількість об'єктів соціально-культурного призначення (шкіл, дитячих садків, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів, профілакторіїв, доріг з твердим покриттям та ін.). За кошти ЦФССК в регіонах, що мають унікальні лікувальні фактори, були зведені десятки здравниць та сотні дитячих таборів.

Рада колгоспів УРСР складалася з представників обласних і районних Рад колгоспів та рад міжколгоспних об'єднань, які обиралися на 2–3 роки з'їздами колгоспників або їхніми представниками. В своїй діяльності Рада мала керуватися Примірним Статутом

колгоспів. До компетенції Ради було віднесено такі питання: обговорення й подання рекомендацій з різних питань колгоспного життя, зокрема з питань оплати праці, соціального забезпечення, економіки й організації виробництва, міжколгоспних зв'язків, розподілу та планування колгоспних доходів і витрат, механізації й електрифікації колгоспної промисловості тощо. Рекомендації Ради колгоспів не були обов'язковими для нижчих Рад колгоспів та для держави. Вони мали значення як вираз громадської думки. Членами Ради були всі голови колгоспів, фахівці сільського господарства, керівники міжколгоспних організацій, деякі заслужені колгоспники.

Утім, попри декларування Ради колгоспів УРСР як громадської організації, фактично до початку реформ 1985 р. неофіційно робота ради керувалася Міністерством сільського господарства УРСР, а відповідно й Радою міністрів УРСР. Зокрема, Михайло Васильович Хорунжий (1920–1991) обіймав посаду Голови Ради колгоспів УРСР із лютого 1976 по січень 1985 р. одночасно перебуваючи на посаді Міністра сільського господарства Української РСР.

У зв'язку зі створенням, відповідно до рішень травневого (1982 р.) Пленуму ЦК КПРС, агропромислових об'єднань в областях і районах, Рада Міністрів Української РСР затвердила подані Радою колгоспів Української РСР зміни і доповнення до Положення про Раду колгоспів Української РСР, прийнятого Радою колгоспів Української РСР 20 грудня 1971 р. і затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 13 січня 1972 р. № 15 (ЗП УРСР, 1972 р., № 1, ст. 5) й виклала це Положення в новій редакції, затвердженій постановою Ради Міністрів УРСР від 6 лютого 1985 р. № 54 (постанова втратила чинність на підставі постанови Ради Міністрів УРСР від 7 липня 1989 р. № 180).

Відповідно до ст. 1 Положення, Рада колгоспів Української РСР мала статус республіканського виборного громадського органу колгоспів, утвореного з метою дальшого розвитку колгоспної демократії, підвищення творчої активності колгоспного селянства, колективного обговорення найважливіших питань життя і діяльності колгоспів, узагальнення досвіду організації виробництва й розробки рекомендацій по більш повному використанню резервів зростання громадського господарства, збільшенню товарного виробництва сільськогосподарської продукції для забезпечення зростаючих потреб населення.

Завданням Ради колгоспів Української РСР визначалося всебічне зміцнення колгоспів, послідовне втілення в життя виробленої Комуністичною партією програми розвитку сільського господарства і соціального перетворення села. Рада колгоспів Української РСР у своїй діяльності мала керуватися рішеннями Комуністичної партії і Радянського уряду, чинним законодавством Союзу РСР і Української РСР, постановами всесоюзних з'їздів колгоспників і з'їздів колгоспників Української РСР, всесоюзних зборів представників рад колгоспів союзних республік і республіканських зборів представників рад колгоспів областей, постановами Союзної ради колгоспів, Примірним Статутом колгоспу і цим Положенням (ст. 2).

До Ради колгоспів Української РСР обиралися досвідчені голови колгоспів, передовики колгоспного виробництва, спеціалісти сільського господарства, представники міжгосподарських підприємств (організацій), учасниками яких є колгоспи, сільськогосподарських органів, громадських організацій, вчені (ст. 3).

До компетенції Ради колгоспів Української РСР було віднесено розгляд таких питань: питання дотримання Примірного Статуту колгоспу та організації контрольно-ревізійної роботи в колгоспах; узагальнення досвіду роботи колгоспів і міжгосподарських підприємств (організацій), учасниками яких є колгоспи, та розроблення рекомендацій з ефективного ведення господарства і максимального використання резервів, з раціонального використання закріплених за колгоспами земель, їх охорони і підвищення родючості ґрунтів, з меліорації земель, хімізації, комплексної механізації та електрифікації колгоспного виробництва, сприяння впровадженню у виробництво досягнень науки і передового досвіду; обговорення питань, пов'язаних зі зміцненням економіки колгоспів, підвищенням продуктивності праці й зниженням собівартості продукції, забезпеченням бережливості та економії матеріальних і фінансових ресурсів, збереження громадської власності, а також розроблення рекомендацій і пропозицій з підвищення економічної ефективності колгоспного виробництва; узагальнення досвіду і розробки рекомендацій з вдосконалення управління виробництвом, планування і внутрішньогосподарського розрахунку, організації та оплати праці в колгоспах і міжколгоспних підприємствах (організаціях), з широкого впровадження колективного підряду в колгоспне виробництво; розроблення пропозицій з дальшого розвитку підсобних виробництв і промислів

у колгоспах; узагальнення досвіду і розробки пропозицій та рекомендацій з поліпшення умов і охорони праці, зміцнення трудової дисципліни, розвитку соціалістичного змагання в колгоспах і міжколгоспних підприємствах (організаціях); узагальнення досвіду і розробка пропозицій з соціального перетворення села, розвитку будівництва житлових будинків, об'єктів культурно-побутового призначення, здравниць, піонерських таборів, створення стабільних трудових колективів у колгоспах; розробка пропозицій з більш повного використання трудових ресурсів, підвищення матеріального і культурного рівня життя, вдосконалення соціального забезпечення колгоспників; розгляд, разом з Українським республіканським комітетом профспілки працівників сільського господарства і вирішення питань, пов'язаних з використанням коштів, виділених з централізованого союзного фонду соціального страхування колгоспників; розробка і здійснення заходів з забезпечення подальшого розвитку особистого підсобного господарства колгоспників, узагальнення досвіду та розробка рекомендацій зі збільшення поголів'я худоби і птиці, що вирощується населенням за договорами з колгоспами; представництво інтересів колгоспів республіки в державних, кооперативних та інших громадських установах і організаціях; спрямування і координація діяльності рад колгоспів областей і районів, узагальнення досвіду роботи цих рад, розгляд їх пропозиції та надання їм необхідної допомоги; розгляд поставлених колгоспами і колгоспниками питань, їх заяв і скарг та вжиття по ним необхідних заходів; розгляд інших важливих питань колгоспного життя, розробка відповідних рекомендацій та пропозицій і внесення їх у Міністерство сільського господарства УРСР та інші органи управління, а також у Союзу раду колгоспів (ст. 4). Також Положенням регулювався порядок формування й роботи Ради колгоспів та структура її керівних органів.

Слід звернути увагу на той факт, що Рада колгоспів УРСР фактично була наділена правом нормотворчої ініціативи, про що свідчить низка нормативних актів, прийнятих відповідно до пропозицій Ради. Зокрема, у ст. 1 Постанови Ради міністрів УРСР «Про заходи по поліпшенню комунального обслуговування населення у сільській місцевості» від 9 жовтня 1984 р. № 404 зазначалося: «Визнати за доцільне перетворити районні міжколгоспні комбінати комунального господарства на районні міжгосподарські комбінати по

наданню комунальних послуг сільському населенню. Прийняти пропозицію Ради колгоспів УРСР, Міністерства сільського господарства УРСР та Укрміжколгоспбуду про покладення керівництва районними міжгосподарськими комбінатами по наданню комунальних послуг сільському населенню на Укрміжколгоспбуд та збереження діючого порядку оплати праці, встановлення штатної чисельності комбінатів». У ст. 2 спільної Постанови Ради міністрів УРСР і Ради Федерації незалежних профспілок України «Про управління соціальним страхуванням Української РСР» від 11 лютого 1991 р. № 25 зазначалося: «Погодитися з пропозицією Ради колгоспів Української РСР, Центральним комітетом профспілки працівників агропромислового комплексу України, а також Українського республіканського комітету профспілки працівників рибного господарства про створення з 1 січня 1991 р. централізованого фонду соціального страхування колгоспників Української РСР».

З прийняттям Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» 16 грудня 1992 року Рада колгоспів була реформована у Всеукраїнську Раду колективних сільськогосподарських підприємств. У лютому 2001 року Всеукраїнська Рада КСП перетворилася у Всеукраїнський союз сільськогосподарських підприємств на засадах правонаступництва.

Отже, судячи з важливості і кількості питань, віднесених до компетенції Ради колгоспів УРСР та її місцевих органів, значний науковий інтерес для майбутніх дослідників становлять питання місця й ролі Ради колгоспів УРСР у радянській моделі самоврядування, зокрема проблеми співвідношення компетенції Ради з компетенцією місцевих Рад депутатів трудящих, Міністерства сільського господарства УРСР, питання співпраці Ради з профспілковими та іншими громадськими організаціями, а також моделі їхньої спільної діяльності.

Музыка И. В. (Київ). Рада колгоспів Української РСР в радянській моделі організації місцевої влади в Україні

Розглядається проблема визначення компетенції, ролі й місця Ради колгоспів Української РСР в радянській моделі місцевої влади в Україні.

Ключові слова: Рада колгоспів Української РСР, радянська модель місцевої влади в Україні, громадські організації.

Музыка И. В. (Киев). Совет колхозов Украинской ССР в советской модели организации местной власти в Украине

Рассматривается проблема определения компетенции, роли и места Совета колхозов Украинской ССР в советской модели местной власти в Украине.

Ключевые слова: Совет колхозов Украинской ССР, советская модель местной власти в Украине, общественные организации.

Muzyka I. V. (Kyiv). Council of Collective Farm of the Ukrainian SSR in the Soviet model of local government in Ukraine

The problem of determining the competence, role and place of the Council of Collective Farm of the Ukrainian SSR in the Soviet model of local government in Ukraine is considered.

Key words: Council of Collective Farm of the Ukrainian SSR, Soviet model of local government in Ukraine, public organizations.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВНУТРІШНІЙ СТАН КИЇВСЬКОЇ МИТРОПОЛІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII ст.

Питання історії київської митрополії другої половини XVII ст. сьогодні є однією з найактуальніших проблем сучасної історичної, в тому числі, церковно-історичної та історико-юридичної науки, що пов'язане, зокрема, з питаннями визнання автокефалії православної церкви в Україні, надання їй томосу з боку Константинопольського патріархату, канонічної підпорядкованості території України тощо.

У цій доповіді ми ставимо за мету дослідити саме деякі аспекти внутрішнього стану, і насамперед, адміністративно-територіального устрою Київської митрополії напередодні надання 1686 року Вселенським патріархом Діонісієм IV та Священним Синодом Константинопольської Церкви грамоти патріарху Московському, яка надалі була використана як підстава для підлягання Київської митрополії Московському патріарху.

Цю проблему вивчали російські вчені: професор В. О. Ключевський, протопресвітер Віталій (Боровой), митрополит Макарій (Булгаков), В. Г. Ченцова, В. М. Лур'є та ін., а також польський вчений А. Гіль, грецький дослідник А. Целікас, українці: І. Я. Скочилас, М. В. Шкрібляк та ін., але окремі моменти хотілося би, певною мірою, переосмислити.

Спробуємо розглянути деякі важливі специфічні особливості ситуації, що склалася в українському православ'ї протягом XVI–XVII ст.

Як пише російська дослідниця В. Г. Ченцова, не дивлячись на суттєвий польський та в цілому «латинський» вплив у західній частині митрополії, основою духовного життя та обрядовості тут залишалася візантійська традиція, оскільки тривалі часи цей регіон перебував у ареалі слов'янського світу, за термінологією італійського лінгвіста Р. Піккіо – т. з. *Slavia Orthodoxa* (на відміну від *Slavia Latina*). Водночас, політичний розділ справив рішучий вплив на розвиток відмінностей «київського» або «білорусько-українського» християнства від християнства «східноруського» або «московського». Вчена стверджує, що зростання конфесійних суперечностей та відмінностей у середині колись єдиної єпархії призвів до формування в західній частині іншої

«слов'янської спільності», яка об'єдналася в питаннях віри з латинським світом – т. з. *Slavia Unita*. Відмінності московського та київського православ'я поглиблювалися також у зв'язку з тим, що після перетворення Московської митрополії в патріархат у 1589 р. шляхи «східноруської» та «західноруської» митрополій розійшлися ще більше, тому що православна Київська кафедра залишалася у канонічній залежності від Константинопольського патріархату, водночас як Московська стала незалежною від нього Помісною Церквою.

Брестська церковна унія 1596 р. призвела до того, що єпископат Київської митрополії приєднався до Римської Церкви. Щоб відновити керівну ієрархію митрополії, Єрусалимський Патріарх Феофан (бл. 1570–1644) у 1620 р. поставив на її кафедрі нових православних архієреїв. Остання подія, здійснена під захистом козаків гетьмана Петра Сагайдачного (бл. 1577–1622) фактично розпочала відлік нової історії Київської митрополії. Проте, на думку В. Г. Ченцової, ця подія ще більше ускладнила конфесійну ситуацію в західноруській митрополії. Дослідниця пише, що тут відбулося «поновлення паралельної православної церковної структури», розпочалося «оформлення двох самостійних церковних організацій, що ґрунтувалися на східній обрядовості та єдиній традиції, причому одна з них знаходилася в єдності з Римом, а інша – в юрисдикції православних патріархів Константинополя»¹. Водночас, український та американський дослідник С. М. Плохій вказує, що «... в Україні, на відміну від Білорусі, унії втратили більшість прибічників серед магнатів і шляхти. Починаючи з 1620 р., завдяки підтримці козаків, а з 1632 р. внаслідок компромісу з королівською владою, православні невпинно зміцнювали свої позиції в Україні, де унія залишилась маргінальним феноменом...»².

Отже, до складу Київської митрополії входили такі єпархії: Київська, Луцька, Львівська, Могилевська, Перемишльська, Полоцька і Чернігівська. Канонічні землі цієї митрополії були розташовані на території сучасних України, Білорусі, Литви, Польщі та Росії.

Видатний історик руської православної церкви, академік Імператорської академії наук митрополит Макарій (Булгаков) вказував, що в середині XVII ст. становище православної церкви на українських землях дещо покращилось: це було пов'язане, насамперед, зі смертю фанатиків – католика польського короля Сигізмунда III Вази (1566–1632) та уніатського митрополита, Йосифа Велямина

Рутського (1574–1637). Король Владислав IV Ваза (1595–1648), який розраховував стати ще й московським царем та, в перспективі, підкорити московське православ'я Папі Римському, з огляду на ці свої плани, демонстрував значно більшу толерантність у віросповідних справах, на відміну від свого батька. Звичайно, що уніатство, все одно продовжувало своє поширення, але тиск на православ'я був значно послаблений: люди православного віросповідання здобули можливість обіймати керівні посади в польських органах влади. Король дозволив православним мати митрополита й чотирьох єпископів, назначив їм єпархії (нагадаємо, що єпархій було сім, отже частина з них залишилася вакантними), встановив утримання, визнав та підтвердив права православних братств та монастирів, дозволив православним засновувати нові братства, церкви, монастирі, мати училища та типографії. Щоправда згодом Владислав IV під тиском католиків дещо відступив від своїх попередніх рішень та схилився на бік уніатів, але права, надані православним, вже не скасовувалися ані королем, ані сеймами. Ці права православні відстоювали проти своїх ворогів та використовували собі на користь, особливо в тих єпархіях, де вони мали своїх єсархів.

Другою причиною такого покращення справ, на думку митрополита Макарія, було те, що тепер Київський митрополит Іов Борецький (1560–1631) здійснював керування церквою під охороною козаків гетьмана Сагайдачного³.

Як писав відомий історик Православної церкви, протоієрей Петро Смирнов, у XVI–XVII ст. «Московська церква мала захист і покровительство від православних государів. Київська церква не мала такої підтримки, тому що польські та литовські королі були католиками, та знаходила підтримку лише в православних боярах (панах) і в народі...». Багато земель перейшло «від православних панів до католиків. ... вони отримували й право нагляду за православними церквами. Все це неминуче призводило до різноманітних труднощів в управлінні. Єпископи скаржились на обмеження своїх прав та випрошували у королів грамоти щодо незалежності церковного суду від будь-якого світського втручання. Королі, з метою звеличення власної влади, охоче надавали ці грамоти та зносили як панів, так і самих єпископів, які в панах мали свою опору»⁴.

Унаслідок війн та мирних договорів між Польщею та Московією, території Могилевської, Смоленської та Чернігівської єпархій

відійшли до Москви, та їхні єпископи фактично підпорядковувалися Московському патріархові.

Архієреї решти Київської митрополії другої половини XVII ст. після підписання Березневих статей 1654 р., все одно, намагалися утриматися в підпорядкуванні Константинопольському патріархату з метою збереження наявних у них привілеїв та вольностей. Номінальне підпорядкування Константинопольському патріархові, який перебував десь «за морем» і не мав реальних важелів впливу на своїх віддалених єпископів, надавало звичайно, з одного боку, певну свободу дій, але з іншого боку, ця свобода була безконтрольна і часто призводила до їхніх зловживань своїм становищем. Водночас, значна частина рядового духовництва та мирян орієнтувалася на зв'язки з Московським Патріархатом та Московською державою⁵. Однією з причин такої орієнтації було послаблення Речі Посполитої та зміцнення Московської держави.

Після того як митрополит Київський Діонісій (Балабан) (?–1663) переселився у м. Чигирин, місцеблюстителем в Києві було призначено Лазаря (Барановича), єпископа (з 1668 р. – архієпископа) Чернігівського і Новгород-Сіверського (1620–1693).

Протягом 1663–1675 рр. на Правобережжі однією політичною силою було обрано митрополитом Київським Йосипа Нелюбовича-Тукальського (?–1676), який, на думку українського дослідника М. В. Шкрібляка, бачив «перспективи утвердження Української державності та розвитку національної церковності в політичній структурі Речі Посполитої»⁶. Водночас, інша політична сила обрала митрополитом Антонія Винницького (?–1679), якого польський король призначив «помічником» Йосипа Нелюбовича-Тукальського. Після ув'язнення Йосипа, Антоній виконував його обов'язки, а після смерті Нелюбовича-Тукальського заявив свої претензії на всю Київську митрополію. Вів переговори з послами московського царя щодо визнання його як митрополита на теренах України у складі Московського царства, які увінчалися успіхом. Але, отримавши визнання від Московської держави через московських послів на польському сеймі у 1679 р., Антоній так і не дістався Києва, де залишався місцеблюстителем ставленик Москви архієпископ Лазар Баранович.

Після смерті митрополита Антонія, польський король Ян Казимир призначив головою церкви Йосипа Шумлянського (1643/44–1708).

Релігійні переконання та моральний облік цієї людини красномовніше за всіх, на наш погляд, змалював І. Я. Франко: «ми бачимо, як він разом з поляками ходить бити козаків і руйнувати Україну, бере участь в поході Яна-Казимира та Чарнецького за Дніпро... Він подає польському королеві план, як знівечити православ'я, і сам при королівській помочі береться виконати сей план і виконує його, безоглядно ламаючи все те, в чім сяк або так проявляло себе національне життя русинів... Зразу православний, він в молодості переходить на унію, та потім наново приймає православ'я на те тільки, щоби його підкопати, одягається ним, як маскою, і носить сю маску 32 роки, поки вкінці знов не перейшов на унію зразу тайно, потім явно, і не потяг за собою всю свою дієцезію. Чи він релігійний чоловік? Може, яко єпископ, він умів бути й богомільним, та в його діяльності ми не бачимо ані крихти того, що називається релігійністю в чоловіці, пошановання для якогось вищого ладу, для моралі, для ідеалу»⁷. Як наслідок, після прийняття цим єпископом унії церква залишилася овдовілою.

Як бачимо, фактично в Україні тих часів існувало дві юрисдикції: московська та польська. За умов, коли три єпархії Київської митрополії вже де-факто підпорядковувалися Москві, правобережжя залишалося під Польщею, існувала, за виразом отця Віталія (Борового) «нейтральна зона – Запорізька Січ», а місцєблюстител ь «твердо тримався Константинополя»⁸, склалася ситуація, що і всередині митрополії коївся повний безлад: крім того, що одночасно по декілька єпископів претендувало на те, щоб іменуватися митрополитом Київським, між ними інколи відбувалася справжня війна за сфери впливу на місцях: так «воювали» із залученням озброєних молодчиків за Львівську кафедру Антоній Винницький з Йосипом Шумлянським, конфліктували той самий Антоній з Йосипом Нелюбовичем-Тукальським. Останнього не сприймало правобережне козацтво та київське духівництво, тому, після свого визволення з в'язниці, Йосип вирішив залишитися на Січі⁹.

Слід зазначити, що в останній чверті XVII ст. стан православного єпископату Київської митрополії залишався просто жахливим: зрештою, ближче до 1685 р. в його складі залишилися лише два канонічних архієрея: згаданий архієпископ Лазар (Баранович) та Гедеон (Святополк-Четвертинський), єпископ Луцький і Острозький (?–1690). При цьому, архієпископ Лазар тривалий час залишався фактичним місцєблюстителем Київської кафедри. Всі інші наявні ієрархи таємно прийняли унію.

Слід зазначити, що як вказує український історик М. В. Харишин, «Архимандрити Ліщинський (Віденський) Йосиф Нелюбович-Тукальський та Києво-Печерський Інокентій Гізель писали царю в січні 1658 року, що в Любліні, Львові, Берстю, Вільні, Могилеві, Красному Ставі, Пінську та інших місцях, де «є православне життя», православних змушують відрікатися від своєї віри, відбираючи від них мастки, заточуючи в темниці, піддаючи нелюдським побоям та катуванням, безчестять їх, розповсюджуючи різноманітні чутки...»¹⁰.

Як реакція на утиски з боку влади католицької Речі Посполитої та уніатів у XVI–XVII ст. виникають численні православні церковні братства, одним з найяскравіших прикладів яких можна вважати Києво-Братську колегію, на ґрунті якої у 1632 р. було засновано Києво-Могилянську академію – важливий навчально-науковий центр Східної Європи XVII – XVIII ст.

Але загалом можна погодитися з точкою зору професора і протопресвітера Віталія Борового, згідно з якою, період Руїни мав характерною рисою «війну всіх проти всіх, що характеризувалася постійними зрадами, переходами одних до інших, міжособними війнами, які тимчасово переривалися переговорами, мирними договорами, розділеннями України відповідно до відвойованих одне в одного частин.

Це трагічно сказалося й на становищі церковних справ у митрополії. Митрополія розкололася і фактично припинила існувати як єдиний адміністративно-церковний організм»¹¹.

Отже, ми бачимо, що в другій половині XVII ст. Київська митрополія перебувала в стані цілковитого хаосу, а її єпископат – в глибокому занепаді. В єпископський сан часто рукопокладали людей, м'яко кажучи, не достойних, меркантильних, здатних зрадити ідеали віри заради матеріальних благ. Константинопольський патріархат, що також перебував у стані глибокої кризи (красномовним є той факт, що Патріархи там у ці часи змінювались по декілька разів на рік, а одна і та сама духовна особа могла по декілька разів зміщуватися турецькими властями і знову повертатися на патріаршу кафедру, наприклад, Патріарх Діонісій IV у 1686 р. обіймав цю кафедру вже вчетверте, а потім, після свого чергового зміщення з неї, повертався туди ще і в п'ятий раз; його попередник Іаков та наступник Каллінік II ставали патріархами кожен по три рази). Далеко розташований, «задавлений» османською владою, цей патріархат не спроможний був якимось чином вплинути на ситуацію.

Тому поява акта 1686 року, попри багато суб'єктивних чинників (вплив турецького султана, мздоїмство константинопольської церковної верхівки тощо), які ми тут не аналізуємо, до певної міри була логічним виходом із кризової ситуації, що склалася. Інша справа, що церковно-історична і канонічна оцінка цієї події помітно відрізняється. Російська православна церква твердить про те, що це було перепідпорядкування Київської митрополії, а офіційна позиція Константинопольської православної церкви полягає в тому, що був лише «Акт», в якому давали право наставляти Київського митрополита Московському Патріарху і духовно окормлювати митрополію, але сама митрополія мала залишатися в складі Константинопольського (Вселенського) Патріархату.

Олейников В. В. (Одинцово, Московська обл., РФ). До питання про внутрішній стан Київської митрополії в другій половині XVII ст.

Розглядається проблема внутрішнього стану Київської митрополії в другій половині XVII ст., до 1686 р.

Ключові слова: Православ'я, Київська митрополія, Константинопольський патріархат, Московський патріархат, Руїна.

Олейников В. В. (Одинцово, Московская обл., РФ). К вопросу о внутреннем положении дел в Киевской митрополии второй половины XVII в.

Рассматривается проблема внутреннего положения дел в Киевской митрополии во второй половине XVII в., до ее присоединения к Московскому патриархату.

Ключевые слова: Православие, киевская митрополия, Константинопольский патриархат, Московский патриархат, Руина.

Oleynikov V. V. (Odintsovo, Moscow Dist., Russian Federation). To the question on the situation in the Kyiv metropolis of the second half of the XVII century

The report examines the problem on the situation in the Kyiv metropolis in the second half of the XVII century, before its accession to The Moscow Patriarchate.

Key words: Orthodoxy, the Kyivan Metropolis, the Patriarchate of Constantinople, the Russian Orthodox Church, Ruin.

1. Ченцова В. Г. Новая книга по истории Киевской митрополии. Рецензия на книгу: Gil A., Skoczylas I. Kościoły wschodnie w państwie Polsko-Litewskim w procesie przemian i adaptacji: Metropolia Kijowska w latach 1458–1795 // Материалы для публикации в журнале Вестник церковной истории. URL: <http://www.sedmitza.ru/lib/text/5199087/>
2. Плохий С. М. Наливайкова віра: козацтво та релігія в ранньомодерній Україні. К., 2006, С. 125.
3. Митр. Макарий (Булгаков) История Русской церкви. В XII т. Ч. 5. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Makarij_Bulgakov/istorija-russkoj-tserkvi/5_5
4. Прот. Петр (Смирнов) История христианской Православной Церкви. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Petr_Smirnov/istorija-hristianskoj-pravoslavnoj-tserkvi/54
5. Див., напр.: Прот. Ф. И. Титов Русская Православная Церковь в польско-литовском государстве в XVII–XVIII в.в. (1686–1797 гг.). Т. II. Первая половина тома. Опыт церковно-исторического исследования. К., 1905. С. 9, 10; Прот. Виталий (Боровой). Московский Патриархат и Киевская митрополия (1589–1687) // Церковь и время. Том LXXVII. Окт.–дек. 2016. С. 238, 239.
6. Шкрібляк М. В. Церковно-юрисдикційні трансформації та формування модерної ідентичності київського християнства у контексті політико-ідеологічних стратегій етностатусного самовизначення Русі-України в XVI–XVII століттях. Автореф. дис. д-ра філос. наук. К., 2015. С. 18.
7. Франко І. Я. Йосиф Шумлянський львівський єпископ 1668–1708 р., і заведення унії в Галичині // Франко І. Я. Зібрання творів у 50-и томах. Т. 47. К., 1986. С. 123, 124.
8. Прот. Виталий (Боровой). Указ, соч. С. 242.
9. Див., напр.: Крип'якевич І. П. Історичні проходи по Львові. Львів, 1991. С. 128; Флоря Б. Н. Митрополит Іосиф (Тукальський) і судьби православ'я в Східній Європі в XVII столітті // Вестник церковной истории. 2009. № 1/2 (13/14). С. 123–147.
10. Харишин М. В. Історія підпорядкування української православної церкви Московському патріархату. К., 1995. URL: <http://www.cerkva.kiev.ua/biblioteka/Istoriya-pIdporjadkuvannya/337.html>
11. Прот. Виталий (Боровой). Указ. соч. С. 241.

ЦЕРКОВНА АВТОНОМІЯ ТА АВТОКЕФАЛІЯ В УКРАЇНІ

Тема самостійності у церковному управлінні останнім часом активно обговорюється не тільки й не стільки віруючими, скільки широкими колами українського суспільства та представниками владних структур у зв'язку з очікуванням надання Вселенським Патріархом томосу про автокефалію Українській церкві. Спроби вирішення цього питання здійснювалися неодноразово протягом тривалого часу в українській історії. З огляду на суперечливість позицій прибічників та противників самостійності Українській церкві варто проаналізувати існуючі церковні норми щодо обсягу прав на церковне самоуправління, а також фактичний обсяг прав сучасних православних церков в Україні.

Церковну автономію у православ'ї прийнято вважати проміжним перехідним станом між повним підпорядкуванням та повною самостійністю (автокефалією) в організації внутрішнього управління певного церковного утворення. Слово «автономія» походить від грецької *αὐτόνομος* та означає – той, що керується власними законами, самостійний. Протягом існування цього інституту в церковній практиці сформувалися міри залежності, які визначають стосунки автономної церкви з автокефальною церквою, до складу якої вона входила раніше на правах екзархату або єпархії.

У здійсненні автономії наявні різні форми організації відносин, вибір яких визначається обсягом залежності автономної церкви від автокефальної. Так, наприклад, за загальними церковними правилами, обрання предстоятеля автономної церкви затверджується або здійснюється вповноваженим церковним органом, наприклад, патріархом автокефальної кіріархальної (материнської) церкви («панівної» – від грецьк. *Κύριο – пан*). Право суду над ним також має вища судова влада церкви-матері, яка є одночасно й вищою апеляційною інстанцією для автономної церкви.

Кіріархальна церква затверджує статут автономної, відраховує на себе частину її бюджетних коштів на утримання вищої влади, здійснює зовнішні відносини з іншими церквами від імені автономної, надає святе миро. Якщо в автономній церкві є достатньо ієрархів (більше трьох), то вона самостійно обирає та поставляє

для себе єпископів, канонізує своїх святих, укладає нові чинописування та піснеспіви.

Цей обсяг прав з певними особливостями наявний в Українській Православній Церкві Московського Патріархату (УПЦ-МП). Документ Архієрейського собору РПЦ та грамота Патріарха Московського Алексія II, видані 1990 р., що встановлюють особливий статус, визначають цю церковну структуру як «самоврядну православну церкву з правами широкої автономної» у складі Руської Православної Церкви з правами на «незалежність та самостійність в управлінні», не застосовуючи при цьому термін «автономія»¹.

Зокрема, згідно зі Статутом УПЦ-МП, її предстоятель, що має титул Митрополит Київський та всієї України, обирається її єпископатом і благословляється (затверджується) Патріархом Руської Православної церкви. Тобто, на відміну від загального правила, першоієрарх все ж обирається місцевим духовенством, якого затверджує (благословляє) Патріарх Московський. Так само й право суду над предстоятелем УПЦ-МП та вирішення питання про його вихід на спокій, у разі подання ним відповідного прохання, належить собору єпископів цієї церкви, а не собору єпископів РПЦ. Єпископи УПЦ-МП обираються, поставляються та судяться своїм повноважним церковним органом. У разі певної неспроможності автономної Церкви в цих питаннях, вона отримує допомогу від автокефальної церкви, до складу якої вона входить, тобто від РПЦ².

Загалом автономні церкви можуть функціонувати як на території автокефальної церкви, так і поза нею.

У сучасній богословській літературі існує тенденція розглядати автономний статус церкви як проміжний шлях до автокефалії, проте не завжди. Наприклад, давня автономія Синайської Архієпископії існує більше тисячі років та її канонічний статус вважається доволі стійким. До автономних церков відносять також Православну Церкву в Японії, яка від 1970 р. має цей статус, наданий РПЦ. Китайська Православна Церква, яка також отримала цей статус 1956 р. від РПЦ, іншими церквами не визнана. У 1996 р. відновлена автономія Естонської апостольської Православної Церкви (під юрисдикцією Константинопольського патріарха), яка на сьогодні існує паралельно з Естонською Православною Церквою Московського Патріархату, проте її статус фактично не визнаний автокефальними Церквами. У 2005 р. самоврядною церквою у складі Сербської

Православної Церкви на території республіки Македонія оголошена Православна охридська єпископія у зв'язку з виходом зі складу Македонської Православної Церкви. Її автономія також не визнана іншими автокефальними Церквами. Такий самий статус «напівавтономії» (часткової автономії) має з 1965 р. й Критська архієпископія Константинопольського Патріархату. Українська Православна Церква Московського Патріархату як автономна церква не вирізняється, хоча має від 1990 р. «... права широкої автономної», як було зазначено вище.

Іншим видом самоврядності у церковному праві є автокефалія. У православ'ї автокефальною називається церква, абсолютно незалежна у своїх діях суб'єкта права. Такий статус вказує на самостійність в управлінні (ієрархічно та адміністративно), та можливий вплив на інші (автономні) суб'єкти. Слово автокефалія походить з грецької *αὐτοκέφαλος* та означає «самоглавство». Значення цього терміну в історії церкви змінювалося. У візантійську епоху «автокефальними» називалися архієпископії, які були незалежними від влади місцевого митрополита і безпосередньо належали до юрисдикції патріарха.

У сучасну добу автокефальною або помісною називається церква, що є самостійною і незалежною від інших церков у вирішенні адміністративних питань, хоча всі автокефальні церкви, які є частинами Вселенської Церкви, взаємозалежними одна від одної у питаннях догматики, віровчення, обрядовості.

Внесення змін чи доповнень у віровчення регулюється спільними для православних церков канонами, зокрема, 37 Апостольським правилом: «Двічі на рік нехай буде собор єпископів, і нехай роздумують вони один з одним над догматами благочестя...» та 2 правилом Трульського Собору: «...Нікому нехай не буде дозволено вищезначені правила змінювати, або скасовувати, чи, крім запропонованих правил, приймати інші з підробленими дописами, що їх склали якісь люди, котрі зухвало торгують істиною. Якщо ж хтось викритий буде у тому, що якесь правило із вищеназваних спокуситься змінити або спотворити, такий буде повинен проти того правила, понести епітїмію...»³. Тож, Вселенське православ'я являє собою своєрідну децентралізовану асоціацію автокефальних Церков зі спільною догматичною та канонічною системою.

Самостійність автокефальна церква має у сфері адміністративної та судової діяльності, сама готує для себе святе миро, канонізує своїх

святих, встановлює нові чинопослідування та піснеспіви за богослужінням. Самостійність у сфері адміністрування виявляється у створенні й ліквідації церковних органів управління та посад, і, передусім, обранні першоієрарха. Він поставляється своїми архієреями. Оскільки для архієрейської хіротонії, відповідно до 1-го Апостольського правила, потрібна участь трьох єпископів, а поставлення відбувається на вільну кафедру, з цього випливає, що для автокефального управління помісні церкви повинні мати не менше чотирьох єпископських кафедр⁴.

Канони Православної Церкви не дають прямого визначення способу проголошення автокефалії. Цей порядок склався історично, виходячи з принципу: ніхто не може дати іншому більше прав, ніж має сам (*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*). Тож, надати автокефалію може або єпископат Вселенської церкви або єпископат кіріархальної автокефальної церкви.

Факторами, що дають підстави для заснування нової автокефальної церкви, можуть бути: політична самостійність території, на якій передбачається утворити автокефальну церкву, її географічна віддаленість, етнічна відмінність регіону від основної території церкви-матері, але ці обставини самі по собі недостатні для надання автокефалії. Необхідною умовою автокефалії є прагнення до цього церковного народу, духовенства і єпископату відповідної церковної області, причому значної більшості.

Автокефалія може проголошуватися й усупереч встановленому в церкві порядку, однак на законній підставі, а саме, в разі якщо влада кіріархальної церкви ухилиться в єресь або розкол. Тоді в силу вступає 15-е правило Двократного (861) Собору: «...ті, що відділяються від спілкування з предстоятелем, заради якоїсь єресі, осудженої святими соборами чи отцями, коли, тобто, він проповідує єресь привселюдно, і вчить цього в церкві відкрито, такі, якщо і відгородять себе від спілкування із названим єпископом, раніше соборного розгляду, не тільки не підлягають визначеній правилами епітїмії, але й достойні честі, належної православним. Бо вони осудили не єпископів, а лжеєпископів і лжевчителів, і не розколом розірвали єдність церкви, але намагалися охоронити церкву від розколів та розділень»⁵. Це правило поширюється і на вірний православ'ю єпископат однієї з частин церкви, вища влада якої відійшла від істини.

Проголошення автокефалії державною владою або самопроголошення місцевим єпископатом не мають законної сили, доки ці дії

не будуть підтверджені материнською (кіріархальною) церквою. Проте, саме цей шлях набуття церковної самостійності є найбільш поширеним у сучасному світі. Так, самопроголошення місцевим єпископатом автокефалії Польської православної церкви у 1920 р. отримало визнання не від Руської православної церкви, вірні якої опинились на землях незалежної Польщі після розпаду Російської імперії, а від Вселенського патріарха у 1924 р. Аргументація Константинопольського Патріарха, викладена у томосі, полягала у фактичному визнанні своєю канонічною територією земель колишньої Київської митрополії часів Київської Русі, які тоді частково опинились у Польщі⁶. Від Руської Православної Церкви підтвердження автокефалії Польська церква отримала 1948 р.

Ще один важливий прецедент – грузинський. Прийняття християнства державною релігією на грузинських землях історики відносять до першої чверті IV ст., а отримання автокефалії – до 457 р. (за іншими джерелами – 487 р.) від Антіохійської Церкви. Після приєднання Грузії до складу Російської імперії, автокефалія Грузинської Церкви була скасована й Грузинська Церква була підпорядкована у 1811 р. Синоду Руської Церкви на правах екзархату. Після розпаду Російської імперії, єпископат Грузинської Церкви оголосив про відновлення автокефалії і патріаршого правління у березні 1917 р., що було пізніше визнано більшовицьким урядом, але не Руською Православною Церквою. Синод Руської церкви визнав автокефалію Грузинської церкви в 1943 р. У 1989 р. автокефальний статус Грузинської Православної Церкви підтвердив Константинопольський Патріархат. Тобто, підтвердження автокефалії Грузинська церква отримала через 26 років після самопроголошення – від Москви та через 72 роки – від Константинополя.

В українській церковній історії маємо приклад й самопроголошення автокефалії місцевим єпископатом, і проголошення державною владою. Так, незалежна Українська Православна Церква була заснована відповідно до «Закону про верховне управління Української Православної Автокефальної Синодальної Церкви» від 1 січня 1919 р. після встановлення влади Директорії. Хоча Закон був прийнятий державною владою, він втілював прагнення українського духовенства та мирян. У жовтні 1921 р. в Києві відбувся Перший Всеукраїнський Церковний Собор, що підтвердив автокефалію УАПЦ, проголошену Всеукраїнською Православною Церковною

Радою 5 травня. Однак, протягом 1930–1937 рр. все духовенство та активні вірні УАПЦ були заарештовані, заслані або розстріляні органами НКВС⁷. Напередодні Другої світової війни були ліквідовані майже всі прояви УАПЦ в підрадянській Україні. Лише занепад комуністичного режиму дозволив УАПЦ відновити своє легальне існування в Україні. 5–6 червня 1990 р. пройшов перший собор УАПЦ в Києві, де затверджено Статут УАПЦ й обрано її главу.

За часів предстоятельства (2000–2015 рр.) митрополита Мефодія (Кудрякова) набирає силу рух за об'єднання православних церков України в єдину помісну церкву. Проте, справу завершено не було, тому в духовному заповіті владика зазначив, що об'єднання має відбутись виключно з благословення Вселенського Патріарха, а об'єднавчий діалог продовжено з єпископатом УПЦ Київського Патріархату та україноцентричною частиною єпископату УПЦ-МП на чолі з митрополитом Олександром (Драбинком). Нинішній предстоятель УАПЦ митрополит Макарій (Малетич) заявив про бажання об'єднати УАПЦ із УПЦ-КП. Проте діалог Української Автокефальної Православної Церкви та Української Православної Церкви Київського Патріархату було зірвано під приводом того, що єпископат УАПЦ не влаштувала назва об'єднаної церкви.

Також, іншою невизнаною самопроголошеною автокефальною православною церквою в Україні є Українська Православна Церква Київського Патріархату (УПЦ-КП), яка утворилась у 1992 р. внаслідок спроби об'єднання двох церковних груп, що обстоювали незалежність від Руської Православної Церкви: частини вірних та єпископату УПЦ-МП на чолі з Митрополитом Київським і всієї України Філаретом (Денисенком) та Української Автокефальної Православної Церкви.

Обидві церкви мають відокремлену ієрархічну структуру управління; духовенство, рукоположене за канонами; систему церковних судів, навчальних закладів, вірян. У питаннях обрядовості та віровчення вони зберігають єдність з іншими православними церквами, не маючи, однак, з ними евхаристичного спілкування через невизнання їх самостійності. Обидві церкви вважають себе наступниками Київської митрополії, підпорядкованої 1686 р. Московському Патріархату. Того року Константинопольський Патріарх Діонісій погодився на підпорядкування Московській Патріархії Київської митрополії, але вже за рік (1687 р.) саме за це його було

засуджено на Царгородському патріаршому соборі та позбавлено сану⁸. Спробу виправлення незаконності акта передачі Київської митрополії можна простежити у рішенні Синоду Вселенського Патріархату 11 жовтня цього року. Ним цей акт скасовано та встановлено ставропігію Вселенського Патріарха в Києві⁹. Ставропігія є виключним правом Патріарха православної церкви вилучати у місцевої ієрархії в безпосереднє управління поза межами території своєї церкви певний храм чи монастир. Й Київ тут, імовірно, розглядається як центр у церковній ієрархії. Тож зазначеним рішенням відновлено підпорядкування Української церкви Константинополю. Й тепер він, а не Московський Патріархат, виступає крірархальною (материнською) церквою, повноважною приймати рішення про автокефалію Української церкви.

Отже, обсяг прав українських православних церков дає підстави говорити про існування *de facto* двох автокефальних церков – УАПЦ та УПЦ-КП, та автономної церкви – УПЦ-МП, що *de jure* не визнається. За наявності всіх канонічних підстав для підтвердження фактичного статусу не вистачає лише політичної волі материнської церкви, роль якої тривалий час привласнювала собі Руська церква, для якої майнові, фінансові та, передусім, політичні фактори (але не канонічні чи релігійні) були та залишаються вирішальними. Тому шляхом для підтвердження фактично існуючого статусу може бути тільки констатація незаконності включення Київської митрополії до складу Руської Православної Церкви у 1686 р., що й було здійснене рішенням Вселенського Патріархату у жовтні цього року. Тобто відновлення статусу Константинополя як материнської церкви відкриває можливість прийняття канонічно обґрунтованих правових рішень щодо церкви Української.

Волощенко-Вислобокова О. М. (Київ). Церковна автономія та автокефалія в Україні

Розглядаються поняття церковної автономії та автокефалії відповідно до норм церковного права, а також фактичний обсяг прав та окремі аспекти утворення українських православних церков у контексті необхідності підтвердження статусу, який існує.

Ключові слова: автономія, автокефалія, церковне право, православна церква, обсяг прав.

Волощенко-Вислобокова О. Н. (Київ). Церковная автономия и автокефалия в Украине

Рассматриваются понятия церковной автономии и автокефалии в соответствии с нормами церковного права, а также фактический объем прав и отдельные аспекты создания украинских православных церквей в контексте необходимости подтверждения существующего статуса.

Ключевые слова: автономия, автокефалия, церковное право, православная церковь, объем прав.

Voloshchenko-Vislobokova O. M. (Kyiv). Church Autonomy and Autocephaly in Ukraine

The article is devoted the church autonomy and autocephaly in accordance with the norms of the Church law, as well as the actual volume of rights and certain aspects of the formation of Ukrainian Orthodox churches in the context of the need for confirmation of the status that exists.

Key words: autonomy, autocephaly, church law, Orthodox Church, volume of rights.

1. Определение об Украинской Православной Церкви. URL: <http://sobor.patriarchia.ru/ua/db/text/2763565.html>
2. Статут про управління Української Православної Церкви. URL: <http://orthodox.org.ua/page/statut-upts>
3. Книга правил святых апостолів, Вселенських і Помісних Соборів, і святых отців. URL: <https://parafia.org.ua/biblioteka/svyatootsivski-tvory/knyha-pravyl-svyatyh-apostoliv-vselenskyh-i-pomisnyh-soboriv-i-svyatyh-otciv/#toc--227>
4. Цыпин В. А. Церковное право. М., 1996. С. 204–205.
5. Книга правил святых апостолів, Вселенських і Помісних Соборів, і святых отців. URL: <https://parafia.org.ua/biblioteka/svyatootsivski-tvory/knyha-pravyl-svyatyh-apostoliv-vselenskyh-i-pomisnyh-soboriv-i-svyatyh-otciv/#toc--227>
6. Червоненко В. Українська автокефалія: як це може статись і як було в інших. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-43829821>
7. Преловська І. Переслідування та ліквідація УАПЦ (УПЦ) (1921–1938): огляд архівно-кримінальних справ ГДА СБ України та ЦДАГО України. URL: http://shron1.chtyvo.org.ua/Prelovskaya_Iryna/Peresliduvannia_ta_likvidatsiia_UAPTs_UPTs_1921_1938_rr.pdf
8. Башинський С. Підпорядкування Київської митрополії Московському Патріархату – канонічний аспект проблеми. URL: http://www.pritiska.org/load/cikave_ta_korisne/pidporjadkuvannja_kijivskoji_mitropoliji_moskovskomu_patriarkhatu_kanonichnij_aspekt_problemi/3-1-0-15
9. Константинополь повернув Українську церкву в своє лоно, – комунікат Синоду. URL: https://risu.org.ua/ua/index/all_news/orthodox/constantinople_patriarchy/73003/

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- 1. Батанов Олександр Васильович**, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор.
- 2. Бедрій Мар'ян Миронович**, доцент кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук.
- 3. Бойко Ігор Йосипович**, завідувач кафедри історії держави, права та політико-правових учень Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор.
- 4. Бондарук Тетяна Іванівна**, старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.
- 5. Бутирін Євген Олександрович**, доцент кафедри державно-правових дисциплін Донецького державного університету управління (Маріуполь), кандидат юридичних наук.
- 6. Волошко Олексій Олексійович**, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Хортицької національної навчально-реабілітаційної академії (Запоріжжя), кандидат історичних наук, доцент.
- 7. Волощенко-Віслобокова Ольга Миколаївна**, юристконсульт ПП «Архівні інформаційні системи», кандидат юридичних наук.
- 8. Горбачов Василь Павлович**, адвокат, кандидат юридичних наук, доцент.
- 9. Зозуля Євген Вікторович**, професор кафедри загально-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України (Кривий Ріг), доктор юридичних наук, доцент.
- 10. Іванніков Іван Андрійович**, професор кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Південного федерального університету (Ростов-на-Дону, Росія), доктор юридичних наук, доктор політичних наук, професор.
- 11. Іванов Олександр Юрійович**, викладач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Служби безпеки України, кандидат юридичних наук.
- 12. Іванова Анастасія Юріївна**, старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.
- 13. Кахнич Володимир Степанович**, доцент кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук, доцент.
- 14. Кириченко Володимир Євгенійович**, професор кафедри загальноправових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор.
- 15. Кіндюк Борис Володимирович**, професор кафедри теорії та історії держави і права Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, доктор географічних наук, професор.
- 16. Кобилецький Микола Мар'янович**, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор.
- 17. Коваль Андрій Федорович**, доцент кафедри історії держави, права та політико-правових учень Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук, доцент.
- 18. Ковальова Світлана Григорівна**, доцент кафедри історії і теорії держави і права Чорноморського державного університету імені Петра Могили (Миколаїв), кандидат юридичних наук, доцент.
- 19. Ковальчук Іван Васильович**, аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень Львівського національного університету імені Івана Франка.
- 20. Кольбенко Андрій Володимирович**, доцент кафедри історії держави, права та політико-правових учень Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук, доцент.
- 21. Крестовська Наталя Миколаївна**, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Міжнародного гуманітарного університету (Одеса), доктор юридичних наук, професор.
- 22. Лесь Ірина Олександрівна**, старший викладач кафедри міжнародного права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Національного авіаційного університету, кандидат юридичних наук.

23. **Макарчук Володимир Степанович**, завідувач кафедри історії держави і права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка», доктор юридичних наук, професор.
24. **Малишев Олександр Олегович**, старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук.
25. **Маховенко Євген Георгійович**, професор кафедри публічного права Вільнюського університету (Литва), доктор юридичних наук, професор.
26. **Мороз Сергій Петрович**, доцент кафедри теорії та історії держави і права Університету митної справи та фінансів, кандидат юридичних наук, доцент.
27. **Музика Ірина Володимирівна**, старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, доцент.
28. **Окіпнюк Володимир Тарасович**, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Служби безпеки України, кандидат юридичних наук, доцент.
29. **Олейников Валерій Володимирович**, доцент кафедри публічного права Одинцовського філіалу Московського державного інституту міжнародних відносин (університету) Міністерства закордонних справ РФ, завідувач відділення вищої освіти Західно-Підмосковного інституту туризму – філіалу Російської міжнародної академії туризму, кандидат юридичних наук.
30. **Олійник Юрій Вадимович**, аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень Львівського національного університету імені Івана Франка.
31. **Пальченкова Вікторія Михайлівна**, завідувач кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права Класичного приватного університету (Запоріжжя), доктор юридичних наук, професор.
32. **Пухтинський Микола Олександрович**, старший науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, доцент.

33. **Рекотов Петро Валентинович**, доцент кафедри українознавства Запорізької державної інженерної академії, кандидат юридичних наук, доцент.
34. **Самойленко Олена Олександрівна**, старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.
35. **Ситник Олександр Миколайович**, завідувач кафедри історії, археології та філософії Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана Хмельницького, доктор історичних наук, доцент.
36. **Терлюк Іван Ярославович**, доцент кафедри історії держави і права Інституту права та психології, Національного університету «Львівська політехніка», кандидат історичних наук, доцент.
37. **Усенко Ігор Борисович**, завідувач відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України, лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки.
38. **Худояр Леся Вікторівна**, науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук.
39. **Цвіткова Юліанна Володимирівна**, доцент кафедри історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент.
40. **Чекаленко Ігор Миколайович**, голова Степанківської сільської ради Степанківської об'єднаної територіальної громади Черкаської області.
41. **Шандра Роман Станіславович**, доцент кафедри основ права України Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат юридичних наук, доцент.
42. **Ярмиш Олександр Назарович**, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України.

САНАТОРІЙ «ЧЕРВОНА КАЛИНА»

ОФІЦІЙНИЙ ПАРТНЕР
МІЖНАРОДНОЇ АСОЦІАЦІЇ ІСТОРИКІВ ПРАВА



Все, що потрібно людині для щастя, зібране тут, в дивовижному куточку поліської землі, який конкурує з раєм. У всьому відчуваєш тут подих любові, все тут створене й збережене для людини. Життєдайне повітря, насичене сосною, чисте й прозоре, ним неможливо надихатись.

Санаторій «Червона калина» надає лікувальні послуги з оздоровлення людям, що страждають на захворювання серцево-судинної, нервової, дихальної систем, органів руху та опори, шлунково-кишкового тракту. Для цього в оздоровниці існує великий спектр як традиційних, класичних, так і народних методів лікування.

Найбільшою цінністю санаторію є його колектив. Згуртована команда професіоналів з великою і щирою душею. Тут немає байдужих і випадкових людей. Цей колектив формував, плекав, ростив, просіював і добирив упродовж п'ятнадцяти років справжній взірець лікаря і менеджера, людина талановита й неординарна, головний лікар санаторію заслужений лікар України, лауреат Державної премії України Микола Юрійович Сивий. Людяний найвищою людяністю й вимогливий найвищою вимогливістю, він задав надзвичайно високу планку для підлеглих: не лише працювати, - жити для людей.

В санаторії є всі умови для поєднання оздоровлення і відпочинку з творчою діяльністю, проведенням культурних, наукових та інших заходів. Тут відбулися ІХ (2003) і ХХVІІІ (2013) конференції Міжнародної асоціації істориків права. Чимало членів Асоціації постійно з вдячністю користуються послугами санаторію.

В «Червоній калині» нас поважають і люблять!

Адреса: 35318, Україна, вул. Лісова, 1, с. Жобрин,
Рівненський р-н, Рівненська обл.,
kalina.chervona@gmail.com

Телефони: +38 (097) 73-60-098, (0362) 61-84-85
цілодобово, для довідок та бронювання місць,
факс (0362) 61-84-80, 61-85-15,
(0362) 61-84-55 (головний лікар).

Сайт: <http://chervona-kalina.rv.ua/>

ВИДАВНИЦТВО "ОЛДІ-ПЛЮС"

вул. Паровозна, 46а
м. Херсон, Україна, 73034

Відділ книготоргівлі та комплектування:

Лисенко
Лариса Семенівна,
керівник –
+38 050 915 34 54
+38 068 517 50 33
books.oldiplus@gmail.com

Відділ видавничих проєктів:

Кутник
Катерина Анатоліївна,
проектний менеджер –
+38 0552 399 580
+38 095 783-93-75
+38 068 019-50-76
office@oldiplus.com

www.oldiplus.com

Наукове видання

Матеріали XXXIX Міжнародної
історико-правової конференції

МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
В ІСТОРІЇ ПРАВА, ДЕРЖАВИ
І ЮРИДИЧНОЇ ДУМКИ

(Львів, 2–3 листопада 2018 року)

Верстка – О. С. Данильченко

Підписано до друку 04.12.2018. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 18,83. Наклад 90. Замовлення № 1705-131.

Видавництво та друк: «ОЛДІ-ПЛЮС»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
E-mail: office@oldiplus.com
Свід. ДК № 6532 від 13.12.2018 р.

Редколегія видання може не погоджуватися з окремими положеннями та висновками,
наведеними доповідачами, не обмежуючи, втім, право автора на власну позицію
та можливість наукової дискусії.