

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ XIX – ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XX СТОЛІТТЯ

Малиновський Валентин Ярославович, доктор політичних наук,
професор кафедри політології Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки
УДК 342(477)(09)

У статті проаналізовано суспільно-політичну думку у сфері територіальної організації влади вітчизняних авторів XIX – першої половини XX століття. На основі цього, виокремлено політико-просторові наукові концепції, доктрини, моделі, проекти, що заслуговують на увагу в контексті сучасної теорії політики та практики, а також є цікавим об'єктом для наукового осмислення, зважаючи на актуалізацію політико-територіального реформування в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальний поділ, місцеве самоврядування, громада.

В статье проанализировано общественно-политическую мысль в сфере территориальной организации власти отечественных авторов XIX - первой половины XX века. На основе этого, выделены политико-пространственные научные концепции, доктрины, модели, проекты, заслуживающие внимания в контексте современной теории политики и практики, а также являются интересным объектом для научного осмысления, ввиду актуализации политико-территориального реформирования в Украине.

Ключевые слова: территориальная организация власти, административно-территориальное устройство, административно-территориальное деление, местное самоуправление, община.

The article analyzes the social and political thought in the territorial organization of power of local authors XIX - early XX century. On this basis, determined political and spatial scientific concepts, doctrine, models, projects that deserve attention in the context of the modern theory of policy and practice, as well as an interesting subject for scientific understanding, given the actualization of political-territorial reform in Ukraine.

Keywords: territorial organization of power, administrative-territorial system, administrative-territorial division, local government, community.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Усебічне врахування історичного досвіду – неодмінна умова успішності будь-якого реформування у державотворчій сфері. Нині, коли наша держава стоїть перед вибором нового формату просторової організації публічної влади, особливо важливо забезпечити узагальнення та осмислення минулого вітчизняного досвіду в цій важливій сфері державного будівництва. Для України це особливо актуально, адже важко знайти країну, схожу з нашою державою за ступенем перекроюваності територій упродовж тисячолітньої історії. У цьому контексті особливе місце належить дослідженню еволюції національної суспільно-політичної думки у зазначеній сфері.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. Незважаючи на вкрай несприятливе геополітичне становище України, етнічна територія якої з кінця XVIII до початку XX ст. була поділена між двома імперіями, вітчизняна суспільно-політична думка того часу відзначалася оригінальністю і новизною підходів. Теоретичними та практичними аспектами територіальної організації влади (далі – ТОВ) займалися такі державотворці, політики, учені: Г. Андрузький, Д. Багалій, Ю. Бачинський, Л. Веліхов, А. Войнаровський, Г. Герцик, М. Грушевський, Д. Дорошенко, М. Драгоманов, О. Ейхельман, М. Костомаров, І. Крип'якевич, В. Кубійович, Ю. Липа, В. Липинський, М. Міхновський, Ю. Немирич, Л. Окіншевич, Ю. Панейко, С. Рудницький, О. Русов, Є. Спекторський, С. Томашівський, М. Туган-Барановський, І. Франко, Д. Чижевський, П. Чубинський, І. Шимонович.

Разом з тим, дослідження українських авторів у сфері ТОВ були доволі розшарованими та несистематизованими, логічно суперечливими, що можна пояснити відсутністю державного статусу України протягом тривалого історичного періоду та неможливістю практичної адаптації результатів досліджень. Зважаючи на те, що поняття “територія України” впродовж багатьох століть було умовним, адже Україна не була суб'єктом міжнародного права, праці українських дослідників мали переважно теоретичний характер.

Невирішена частина загальної проблеми. На жаль, роль науки та її потенціал під час політико-просторових реформувань як у радянські часи, так і сьогодні використовувалися не повною мірою. На думку автора, серед комплексу проблем у сфері адміністративно-територіального облаштування України продовжує мати місце безпідставне неврахування вітчизняного історичного досвіду під час розробки сучасних моделей та концепцій реформування ТОВ.

Відповідно, **метою статті** є акцентування уваги на найбільш значимих напрацюваннях українських авторів XIX – першої половини XX ст. у сфері ТОВ для їх можливого використання в сучасних концепціях політико-територіального трансформування.

Виклад основного матеріалу. Важливу роль у розвитку української суспільно-політичної думки відіграло Кирило-Мефодіївське товариство. Один з членів товариства *Георгій Андрузький* у своїй праці “Начерки Конституції Республіки” запропонував територіальну організацію держави, що ґрунтується на конфедеративних засадах із сильним місцевим самоврядуванням, основою якого є громада. Держава мала складатися із семи автономних штатів зі своїми президентами: 1) Україна з Чорномор’ям, Галичиною та Кримом; 2) Польща з Познанню, Литвою і Жмуддю; 3) Бессарабія з Молдавією і Валахією; 4) Остзея; 5) Сербія; 6) Болгарія; 7) Дон. Зазначимо, що у цій слов’янській конфедерації відсутня Росія, що було нетиповим підходом в українській суспільно-політичній думці того періоду. Штати мали складатися з областей (2–10), області – з округ (2–10), округи – з громад (5–20), в громаді мало налічуватися від 200 до 2000 сімей [5, с. 45].

У цих адміністративно-територіальних одиницях мали функціонувати відповідні органи влади. В громаді – управа, що була одночасно судовим, розпорядчим і виконавчим органом. В окрузі – окружна палата, дума із судових питань, дума з виробничих питань, окружне правління (розпорядча функція), земська поліція (виконавча функція), духовна рада, словесний суд, казначейство. В області – обласна палата, обласне управління, обласна поліція,

магістрат (дума). У штаті – сенат, комітет внутрішніх справ, промисловий комітет, синод. Найвищою посадовою особою є президент штату. Центральними органами держави є: законодавчі збори, державна рада, міністерства.

У “Начерках” особливу увагу приділено особливостям функціонування громади як основи ідеального суспільства. Незважаючи на певні вади аргументації автора, можна зробити висновок про те, що Г. Андрузький започаткував тенденцію, яка зберігає свою актуальність в українській політико-правовій думці понад півтора століття – визначення місцевого самоврядування як основної складової ТОВ.

Теоретик українського лібералізму *Михайло Драгоманов* створив концепцію суспільного ладу, що ґрунтується на ідеї федералізму з максимальною децентралізацією та місцевим самоврядуванням. Федералізм Драгоманова базувався на принципі територіальної автономії як противага автономії національної.

На відміну від конституційної практики того часу, концепція держави Драгоманова ґрунтується не на пануванні центральної влади, яка має визначати права громад і ступінь самостійності самоврядних органів, а навпаки – на залежності центру від місцевого самоврядування і домінуванні місцевої “самоуправи”. Держава являє собою “вільну спілку” локальних самоуправ, які складають основу державного життя, а центральна влада – є лише доповненням до самоуправної влади. На думку Драгоманова, забезпечення громадянських прав та самоврядування створить передумови для політичного, економічного, культурного розвитку українського народу. Учений виокремлює самоврядування на різних рівнях: громади (сільської і міської); волості; повіту; області (міськове) [5, с. 52–60], а також державне, при цьому не розкриваючи сутність останнього.

Уперше в українській суспільно-політичній думці М. Драгоманов деталізував порядок функціонування та розподіл сфер компетенції органів влади. Представницькими органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) є

сходи та думи, перед якими відповідальними є всі посадові особи, окрім суддів. Виконавчими органами самоврядування є управи, обрані представницькими органами. Надзвичайно важливою з точки зору сучасної побудови системи місцевого самоврядування було твердження ученого про відсутність будь-якої підпорядкованості самоуправ, які при виконанні своїх повноважень є самостійними стосовно інших самоуправ, незалежно від рівня їхньої ієрархії. Передбачався правовий захист місцевого самоврядування, зокрема представники центрального уряду мали право призупинити тільки ті постанови чи дії ОМС, що суперечили федеральним законам, із подальшим прийняттям остаточного рішення щодо їх правочинності Сенатом (вищим судом).

Виходячи із суспільно-політичних реалій тодішньої Російської імперії, запропонована М. Драгомановим модель являла собою синтез місцевого самоврядування з певною централізацією державної влади, в якій поєднуються принципи виборності та призначення посадових осіб. Слід зауважити, що схожа система публічної влади функціонує сьогодні в Україні, де на місцевому рівні поєднуються функції державних органів виконавчої влади та виборних ОМС.

Заслуговує на увагу творчість *Івана Франка*, який у свій час поділяв ідею автономно-федеративного устрою, але з 1895 р. її рішуче відкинув, ставши на позиції національно-державної незалежності українського народу. Виходячи з того, що “Російська держава занадто велика, щоб один центральний уряд міг лише дбати про безпечність і законність у всіх частинах і країнах, але тим менше він може дбати в кожній частині про тисячні місцеві інтереси, дрібні з погляду державного, але дуже важні для загалу місцевої людності” [6, с. 444], найбільш доцільною формою організації влади він вважав децентралізовану державу, основою якої є “земська автономія”. Парадигмою концепції І. Франка є забезпечення природних прав особи, її свободи, що можуть бути реалізовані лише в умовах міського самоврядування. Зокрема, окреслюючи риси, характерні громадянському суспільству, мислитель зазначав, що “Майбутній устрій... буде базуватись на якнайширшій самоуправлінні общин, повітів і

країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів” [6, с. 452]. Програмою мінімум Франка була мета створити в Галичині автономну область, яка стане основою для формування української державності.

У 1905 р. був опублікований конституційний проект “Основний закон “Самостійної України” Спілки народу українського”, розроблений групою членів Української Народної Партії за активної участі *Миколи Міхновського* [5, с. 60–66]. На відміну від ідей Драгоманова, його автори розглядають Україну не як частину Російської децентралізованої демократичної держави, а як самостійний державний організм, що мав називатися Всеукраїнською Спілкою (спілкою вільних і самоуправних земель). Усього їх мало бути дев’ять: Чорноморська Україна, Слобідська Україна, Степова Україна, Лівобережна Україна або Гетьманщина, Північна Україна, Полісся або Гайова Україна, Підгірська Україна, Горова Україна і Понадморська Україна [5, с. 60].

Пропонувалося створення президентської республіки, де законодавча влада належала б двопалатному парламенту – Раді представників та Сенату. Передбачалося досить широке місцеве самоврядування. Зокрема, на місцевому рівні функціонують земські і громадські ради, які вибирають виконавчі органи – управи, що здійснюють виконавчі функції. Державні інститути (президент і парламент) мали втручатися у справи місцевого самоврядування лише у випадках порушення останніми встановлених прав і повноважень. Державними кольорами визначалися блакитний і жовтий, офіційною мовою – українська. В Основному Законі значна увага надавалася громадянським свободам.

Слід зазначити, що цей документ став яскравим проявом самостійницької думки, що випереджав суспільний розвиток на десятиліття. Якщо врахувати складні суспільно-політичні умови в яких він готувався – період російської революції 1905–1907 рр., то Основний Закон Всеукраїнської Спілки був актуальним і прогресивним документом, що свідчив про високий рівень патріотизму, політичної, правової свідомості його авторів. Адже, в умовах царської Росії відважитися на подібну самостійницьку концепцію державності

України було своєрідним подвигом.

Спадкоємцем політико-правових концепцій кирило-мефодіївців, Костомарова, Драгоманова став *Михайло Грушевський*, який також надавав значну увагу питанням ТОВ. У своїй праці “Наші вимоги” Грушевський запропонував класифікацію, котра поєднує форми державного устрою та форми держав, що має важливе методологічне значення: “повний централізм; децентралізація адміністративна (бюрократична); самоуправа (самоврядування), вужче або ширше; автономія вужча (обмежена) або широка; державність неповна (несуверенна); держава самостійна, незалежна” [1, с. 122]. Він дає характеристику національно-територіальній автономії [1, с. 124–128], федеративній формі державного устрою [1, с. 128–133]. У праці “Новий поділ України” обґрунтовує проект адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) України [1, с. 215–218], а в праці “Осмилюючи уроки “української революції” пропонує систему організації радянської влади та федеративний устрій (сполучені штати України) [1, с. 227–235].

Грушевський був прихильником місцевого самоврядування, “коли громадянство через вибраних людей (депутатів, гласних, совітників), організованих в радах й виконавчих комітетах з певними виборними виконавцями, комісарами і судьями порядкує свої економічні, культурні, адміністративні чи судові справи” [1, с. 122]. Учений розрізняє самоврядування недемократичне (цензове) та широке. До першого він відносить земства і міські самоуправи Російської імперії, які були обмежені контролем і впливом з боку державної адміністрації, та самоврядування Франції, де влада на місцях зосереджена в руках представників центрального уряду. Прикладом широкої самоуправи для Грушевського був устрій Англії, де на місцевому рівні відсутня урядова адміністрація, а всіма справами порядкують місцеві ради та обрані ними судді, комісари та інші виконавчі органи. На думку Грушевського, для України прийнятним є широке місцеве самоврядування, що ґрунтується на самостійності вирішення всіх місцевих справ (економічних, освітніх, культурних) без втручання центральної влади. Самоврядні органи мають

обиратися на принципах загального, рівного, безпосереднього і таємного голосування чоловіків і жінок.

Ідея децентралізації державного управління набула логічного закріплення в “Статуті про державний устрій, права і вольності УНР” – Конституції УНР, ухваленої на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року. Незважаючи на свою лаконічність, правове регулювання організації місцевої влади містить усі норми, необхідні для побудови широкого місцевого самоврядування на засадах його організаційної автономності.

Центральним урядовим органам заборонялося втручатися у роботу самоврядних органів. Спірні питання, що виникатимуть у взаємовідносинах державних та самоврядних органів, вирішує Суд УНР. ОМС, що об’єднують не менше 100 тис. виборців, надавалося право законодавчої ініціативи до Всенародних зборів. Фактично така ТОВ відповідає класичній моделі місцевого самоврядування, визначеній у Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій майже на 60 років пізніше. Отже, у разі реалізації Конституції УНР, вона могла стати основою для запровадження європейської моделі ТОВ.

У процесі підготовки проекту Конституції УНР М. Грушевський обґрунтував необхідність нового адміністративно-територіального поділу (далі – АТП) України, в основі якого лежала ідея відмови від старого поділу на губернії й повіти, натомість пропонувався такий АТУ: земля–волесть–громада при збереженні унітарного статусу держави [2, с. 74]. Відповідно до цієї концепції землі мали бути більшими від повітів, але меншими від губерній. Основним принципом поділу на землі був узятий показник кількості населення – приблизно 800–900 тис. за переписом 1897 року. За версією Грушевського Україна мала поділятися на двадцять сім земель з історичними назвами та три міста, що утворювали б окремі округи [1, с. 217–218].

Нова земельна структура ґрунтувалася на принципах універсальності: землі мали бути виборчими та судовими округами з широким місцевим самоврядуванням. До компетенції центральної виконавчої влади (Ради Міністрів) мали бути віднесені лише “справи, які зістаються поза межами

діяльності установ місцевої та національної самоуправи, або дотикають цілої республіки”. Дійсний, реальний територіальний поділ України, переконував Грушевський, доцільний лише на основі “натуральних, реальних зв’язків” [1, с. 109].

“Проект Конституції (основних державних законів) УНР” професора *Отто Ейхельмана* (1921 р.) відзначається як найбільш конкретизований серед документів конституційного характеру в тогочасній українській політико-правовій думці (складається із п’ятнадцяти розділів та 345 параграфів) [2, с. 149–219]. У цій праці вчений продовжив федералістичну концепцію в українській політологічній думці. Однак, на відміну від Драгоманова, на перше місце він ставив компетенцію федеральної влади, лише після цього – федеральних земель і самоврядних одиниць (громад).

Положення проекту базувалися на впровадженні у державний лад УНР принципів федеративно-державної організації з парламентською формою державного правління, поділу владних повноважень між федеральними і земельними органами. Вчений запропонував замість губерній нові територіальні одиниці – “землі”, котрі повинні бути розмежовані з урахуванням “властивостей населення, економічних умов, топографічної конфігурації” [2, с. 156]. Землі мали власні конституції та наділені установчою, законодавчою, судовою, виконавчою та контрольною владами. Крім того, до компетенції земель були віднесені надзвичайно великі повноваження, зокрема, право укладати міжнародні угоди за попередньої згоди федеративно-державних міністерств. Однак, у проекті не закладено механізму змін АТП, тому не зрозуміло скільки і в який спосіб планувалося утворити земель, повітів і громад.

О. Ейхельман великого значення надавав місцевому самоврядуванню. Зокрема, у вступі акцентується на місцевій громаді (сільській, міській) – найменшій територіальній одиниці, що є фундаментом будівництва демократично-республіканської держави. Вчений пропонує розв’язання всіх місцевих справ, які спроможна вирішити громада (об’єднання громад),

передати до їх самостійного відання. Контроль за цією діяльністю з боку вищих органів державної влади повинен зводитися лише “до того, що справді є необхідним для заспокоєння інтересів більших розмірами територіальних одиниць, котрі доповняють в більше загальному масштабі, непосильну для менших одиниць і їх союзів загальнодержавну роботу” [2, с. 153]. З точки зору проблематики сучасних підходів до розмежування державних та самоврядних функцій, запропоновані Ейхельманом підходи є повчальними та корисними. Зокрема, вчений пропонує розподіл державних функцій між громадою, повітом, землею і державою здійснювати на засадах їх максимальної передачі на нижчі рівні управління з обов’язковою їх прив’язкою до громадських справ, що цілком відповідає принципу субсидіарності.

Суттєвою ознакою демократичності поглядів О. Ейхельмана є твердження про те, що державне будівництво повинно розпочинатися від фундаменту – сільських і міських громад. Його гасло: “Держава для народу. Народ – початок фундаменту; Держава – завершення для нього” [2, с. 153] – є актуальним для сьогодення.

Вагомий внесок у розробку проблематики дослідження вніс академік **Степан Рудницький** – фундатор політичної географії. Його заслугою є те, що він всебічно обґрунтував роль географічного фактора у становленні і розвитку української державності, а також геополітичне бачення зародження і становлення самостійної суверенної Української держави. Ще на початку ХХ ст. учений довів, що Україна має всі умови стати великою державою Європи, своєрідним мостом між цивілізованою Європою та відсталою Азією. Вільна, незалежна і демократична Україна – це не лише внутрішня справа українського народу, але й суттєва умова світового миру і безпеки народів, прогресу людської цивілізації [4, с. 32].

Він виступав за республікансько-демократичну форму державного правління з федеративною формою державного устрою. У праці “Основи землезнання України” С. Рудницький запропонував двоступеневу територіальну організацію України. Верхній рівень – це великі регіони:

Правобережна, Лівобережна, Південна Україна; “нижній – майже повне співпадання з природними районами” [4, с. 12].

У своїх статтях С. Рудницький виклав своє бачення АТП радянської України. Зокрема, розкритикував АТП, запроваджений у 1923 р. на дев'ять губерній, 53 округи та 706 адміністративних районів, вважаючи поділ на губернії анахронізмом, а на округи – аномалією [4, с. 12–13].

У праці “Чому ми хочемо самостійної України” С. Рудницький виклав власне бачення АТУ України. Так територія держави мала ділитися “на землі, себто округи, по приблизно 10 000 квадратних верст”, які у свою чергу складаються із громад. Землі та громади наділені широкою автономією з виборною радою й “виборними урядниками”. При цьому, має бути сильною центральна влада, яку уособлюють виборний гетьман – Президент Української Республіки, котрий очолює виконавчу владу, та національний парламент – Центральний Сойм (Рада самостійної Республіки) [4, с. 91].

Запропонований аналіз дає підстави для **висновку** про те, що територіально-політична проблематика певною мірою знайшла своє відображення на всіх етапах розвитку української суспільно-політичної думки, починаючи з ХІХ ст., займаючи вагоме місце в науковому доробку дослідників та політичних діячів. Однак, більшість підходів щодо ТОВ виходили з фактичного перебування території України у складі інших держав. У той період розвиток політичної думки формувався у двох напрямках: федералістському та самостійницькому, за суттєвого переважання першого. Це пояснюється тим, що федералістична концепція була не тільки хронологічно старшою, але й також мала потужніше теоретичне обґрунтування. Ідея державної самостійності до 1914 р. утвердилася лише у Галичині. У цілому, загал української інтелігенції Наддніпрянщини відстоював засади автономної України в рамках децентралізованої, на федеративних основах перебудованої Росії.

У контексті сучасної теорії політики та практики, заслуговують на увагу такі наукові концепції: концепт місцевого самоврядування Г. Андрузького, концепція домінування місцевого самоврядування як політичного інституту М.

Драгоманова, самостійницький проект України М. Міхновського, концепція земельного устрою М. Грушевського, компетенційне верховенство федеральної влади О. Ейхельмана, географічний фактор в державотворчих процесах С. Рудницького. Запропоновані у той час наукові ідеї та концепції заклали певну теоретико-методологічну основу державотворчого облаштування України, котрі і на сучасному етапі державного будівництва є цікавим об'єктом для наукового осмислення, особливо в контексті актуалізації проведення політико-територіальних реформ.

Подальші наукові розвідки мають бути спрямовані на дослідження наукового доробку в політико-просторовій сфері сучасних українських та зарубіжних учених.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. – К. : Знання, 1991. – 240 с.
2. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
3. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : в 2 т. / І. Лисяк-Рудницький ; [пер. з англ. М. Бадік, У. Гавришків, Я. Грицака, А. Дешиці, Г. Киван, Е. Панкеевої]. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 554 с.
4. Рудницький С. Л. Чому ми хочемо самостійної України? / С. Л. Рудницький / [упоряд., передмова О. І. Шаблія]. – Львів : Світ, 1994. – 416 с.
5. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – 192 с.
6. Франко І. Наукові праці : у 50 т. / І. Франко / АН УРСР. Ін-т філософ. ін-т літ. – К. : Наук. думка, 1986. – Т. 45 : філософські пр. – 575 с.