

УДК 342.25(477)(091)“19”

В. С. Пустовой

ІСТОРІЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В сучасних умовах розбудови української державності для забезпечення сталого її розвитку першочергового значення набуває осмислення питань управління державними справами та регуляції суспільних відносин.

В цьому контексті величезний інтерес для сучасного дослідника становлять явища централізації і децентралізації, особливо в їх зіставленні та взаємодії.

Процеси централізаційного характеру на сьогодні є конституційною засадою Української держави. Про визнання українським суспільством значущості і цінності цих явищ свідчить їхнє офіційне закріплення в Конституції України, котра визначає, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1, ст. 132].

Таке конституційне формулювання демонструє те, що питання централізації, децентралізації в нашій державі розглядаються на вищому рівні в контексті територіального устрою держави як основи та, що не менш важливо, як інструментарії у здійсненні державної влади.

Обов'язковою умовою повноцінної реалізації владної волі є її територіальна організованість та відповідність адміністративному поділу держави, однак, на наш погляд, згадані явища значно багатогранніші. Зазначене пояснюється в першу чергу тим, що вони, хоч і не відкрито, знаходяться у тісному взаємозв'язку з інститутами суверенітету, народовладдя, форми держави, механізмом державної влади, залежать від визнання місцевого самоврядування та його допуску «до керма» та ін.

Актуальність питань централізаційно-децентралізаційного характеру зумовлена, передусім, недостатнім теоретичним обґрунтуванням та нерозумінням природи, походження їх вихідних категорій.

Більшість науковців під різними формулюваннями схиляються до розуміння під ними, особливо під децентралізацією, процесів трансформацій здійснення публічної влади в державі, що отримують вираження в цілеспрямованій системній зміні кола суб'єктів, порядків прийняття важливих рішень та їх втілення в життя, наводячи переконливі аргументи щодо переваг одного чи іншого варіанта [2, 15; 3; 4, 19].

Погоджуючись із цим, наголошуємо й на тому, що для категорій централізації і децентралізації характерна також статичність, оскільки вони неодмінно виступають критеріями окреслення меж можливого зосередження, концентрації влади на різних рівнях управлінської системи, а також форм участі ком-

петентних суб'єктів у вирішенні питань життєдіяльності суспільства як в загальнонаціональних, так і в локальних масштабах.

Вивченням питань історичного розвитку вітчизняної державності займалися і займаються багато вітчизняних науковців: М. Грушевський [5], А. Слюсаренко і М. Томенко [6], І. Терлюк [7], Н. Єфремова [8], Д. Ярош [9], О. Копиленко і М. Копиленко [10] та ін. Разом з тим історико-правові аспекти вказаних явищ в літературі висвітлені побіжно.

Метою цієї статті є дослідження правового оформлення централізації та децентралізації Української держави в новітній історії.

Набуттю Україною самостійності історично передувала низка знакових подій, пов'язаних з державним відродженням, що крок за кроком рушили країну вперед. Такі позитивні надбання об'єктивно знаходили своє формальне відображення в нормах вітчизняного законодавства, тому дослідження зазначених непростих питань наштовхує на першочергове звернення до конституційного досвіду Української держави.

При цьому об'єктом підвищеної уваги неодмінно мають стати ті конституції та акти конституційного характеру, про які можна говорити, що вони за ідейно-ціннісним багажем, сукупністю формальних ознак, нарешті, в часовому вимірі могли спричинити безпосередній прямий вплив на формування конституційно-правової думки в самостійній Україні.

Символом розбудови інститутів вітчизняної державності початку ХХ ст. стала Українська Центральна Рада під проводом видатного державного діяча та вченого Михайла Грушевського [5, 385]. Доба УЦР ознаменувалась прийняттям чотирьох універсалів та Конституції УНР, огляд яких є надзвичайно цікавим для нас з точки зору дослідження особливостей розвитку процесів централізації і децентралізації в ході становлення української державності.

Перший Універсал УЦР (10 червня 1917 р.), який сформульований у вигляді звернення до народу та до суб'єктів зовнішньої політики, котрі мали вплив та певні бачення щодо українського народу, можливо охарактеризувати, по суті, як конституційно-політичний акт, що визначив не стільки внутрішньодержавні аспекти, скільки намітив орієнтири відцентрування управління ним власним розвитком. Визнаючи, що «настав час великої роботи», УЦР сповіщає кожного громадянина про те, що «однині ми самі будемо творити наше життя» [6, 93–95].

Другий Універсал УЦР (3 липня 1917 р.) фактично став результатом продовження цього процесу, хоч і з певними суперечностями. Цим документом також поза увагою було залишено питання остаточного українського самовизначення. УЦР відкладає його вирішення, інформуючи про те, що стоїть «як все, за тим, щоб не відривати України від Росії», при цьому така її позиція відкрито вичікувальна та не має ознак кінцевого владного рішення [6, 96–97].

Третій Універсал УЦР (7 листопада 1917 р.) проголосив країну Українською Народною Республікою, що стало революційним кроком в історії народу. На думку А. Слюсаренко і М. Томенко, цей документ став першим актом конституційного характеру Української держави [6, 86]. Дійсно, в документі помітні

спроби визначення організації управління новопроголошеної республіки, зокрема, передбачено основи діяльності законодавчої та виконавчої влади та суду, створення і наділення владними атрибутами відповідних органів, Української Центральної Ради та Генерального Секретаріату України, визначено їхні першочергові повноваження, територіально окреслено сфери їх впливу («землі, заселені в більшості українцями») тощо [6, 98–100].

Оприлюднений 9 (22) січня 1918 р. Четвертий Універсал УЦР, продовжуючи наведені починання, проголосив самостійність Держави Українського Народу під назвою Українська Народна Республіка [6, 101–104]. В документі детальніше, ніж раніше, регламентовано створення органів вищої влади країни (Української Центральної Ради, Ради Народних Міністрів), порядок та напрями їх діяльності і взаємодії тощо.

Яскравим прикладом прогресивної вітчизняної конституційно-правової думки того часу є Конституція УНР 1918 р., в якій закріплено трирівневу форму адміністративно-територіального устрою держави, яка складається з земель, волостей і громад [6, 105–113]. Територіальним одиницям мали надаватися права широкого самоврядування, практично — монополія на вирішення місцевих питань та ін. Показовим є укладення обов'язкового для додержання суб'єктами місцевого самоврядування принципу децентралізації, відповідно до якого недопустимими були не тільки втручання органів і посадових осіб всеукраїнської влади в діяльність влади на місцях, а й їхнє посягання на єдину центральну владу республіки.

Втім, проголошені УЦР постанови не знайшли необхідної підтримки серед більшості населення країни, в суспільстві продовжували назрівати різноманітні та часто протилежні ідеї щодо питання подальшого розвитку України як державної організації.

Високо оцінюючи діяльність УЦР, І. Терлюк пояснює зазначене суперечливістю певних ідейних поглядів та допущенням прорахунків в процесі прийняття нею рішень, зокрема щодо питання формування місцевої влади в складних революційних умовах [7, 31]. Досліджуючи управління на місцях, О. Копиленко і М. Копиленко вказують на ідейну недосконалість організації місцевого самоврядування, залежного від центру та не самоврядного по суті [10, 30–31].

Між тим, відмічаємо, що у всіх зазначених випадках Центральна Рада, виступаючи в ролі ініціатора державницьких реформ в країні, з повагою та з почуттям відповідальності відноситься до свого основного адресата, українського народу, що свідчить про реалізацію внутрішньоорієнтованої політики, демократичність її починань, розуміння джерела влади.

Під зовнішньою та внутрішньою загрозою 29 квітня 1918 р. в Україні був встановлений гетьманат П. Скоропадського, період правління якого ознаменувався переорієнтацією управління справами в державі з квазикваторархічною формою правління в бік зміцнення владного впливу на її життєдіяльність, а саме: зосередження всієї влади в особі однієї інституції — гетьмана, цілковита підпорядкованість йому всіх органів, нівелювання місцевого управління, тим більше органів місцевого самоврядування тощо [6, 115–120].

За активною державницькою діяльністю протягом 1918–1919 рр. була помічена й Директорія Української Народної Республіки, з ім'ям якої пов'язана боротьба з гетьманською владою та суміжні події, що подекуди чинили помітний вплив на процеси утвердження змін, в т.ч. шляхом їх конституційного оформлення, в державі. Н. Єфремова, наприклад, вказує на особливу складність того часу, післявоєнну виснаженість України та відсутність в ній стабільності [8, 95]. Слід зазначити, що проголошені Директорією ідеї тривалого вираження не мали. Так, наприклад, Універсал Трудового Конгресу, ухвалений 28.01.1919 р., та інші нормативні акти, що стосувались організації та здійснення влади в Україні, так і не набули дійсно конституційного характеру. В усякому разі, в результаті посилення конфронтації в рядах Директорії, в 1920 р. для затвердження готувалися кілька проектів Конституції, серед яких і праця О. Ейхельмана, яким навіть пропонувалося запровадження в Україні федеративного державного устрою, що само по собі передбачає широку державну децентралізацію, проте такі ідеї реального сприйняття і реалізації не отримали.

Фактично ж, підсумовуючи цей період, слід зауважити, що вказані процеси проходили в неспокійних умовах, рішення приймалися поспіхом, в боротьбі, а документи, як правило, встановлювались зверху окремими впливовими силами, без дотримання відповідних процедур, що, звичайно, в кінцевому результаті унеможливило прийняти дієву демократичну конституцію УНР.

На наше переконання, незважаючи на те, що цінні надбання не були затребувані в подальшому, великою заслугою УЦР та інших владних суб'єктів є те, що вони змогли реально оживити українське питання.

Радянська влада, котра в Україні розпочала свою владну політику з пропаганди серед місцевого населення власних ідей державницького розвитку країни, що передбачало і розробку нової конституційної концепції, прийняла Конституцію УССР 1919 р. [6, 175–183].

Загалом, з самого початку радянська влада: по-перше, відмовилась від оперування поняттям демократії та націлена була не на поступальний розвиток, а революційну боротьбу заради перемоги над окремими суспільними прошарками; по-друге, влада була змінена як на центральному (Всеукраїнський З'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, Рада Народних Комісарів), так і на місцевому (Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, а також обрані ними Виконавчі Комітети — в містах та селах, З'їзди Рад, а також обрані ними Виконавчі Комітети — на рівні губерній, повітів і волостей) рівнях; по-третє, при цьому, владою центру держави залишено за собою максимум переваг над місцевою та засобів управління нею (повноваження органів на місцях не конкретизовано, задеклароване право центру на розмежування сфер діяльності і застосування повноважень, внутрішньої організації органів місцевої влади, розмежування сфер впливу між «центром» і «периферією», передбачено здатність взяття на розгляд органами Центральної Радянської влади всіх питань, навіть тих, що не мають загальнодержавного значення, тобто знаходяться чи мали б знаходитись в віданні місцевої влади тощо).

Як бачимо, перша українська радянська конституція не внесла в життя країни помітного позитивного зрушення. Фактично, документ, не зберігши, як на наш погляд, цінних надбань попередніх років, за своїм змістом та ідейним підґрунтям значно поступався Конституції УНР 1918 р., був більшою мірою актом декларування марксистсько-ленінського вчення в країні, що закарбувалось в радянському конституціоналізмі на десятиліття.

На передовій становлення радянської державності в Україні її змінила Конституція УСРР 1929 р. [6, 192–207].

Новий закон став логічним продовженням пропагування «своїх» здобутків конституційного розвитку держави. Зокрема, документ, власне, як і Конституція 1919 р., не передбачав відокремлену групу правових норм, що регулювали б сферу адміністративно-територіального устрою держави, однак в ньому більш категорично був представлений владний апарат центру (Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет) та на місцях (ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і з'їзди рад — районні й округові та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми), утворювані за територіальною ознакою).

Характерною ознакою їх діяльності вважаємо ієрархічну природу взаємин між цими суб'єктами, а також відмічаємо посилення державного домінування в керуванні всіма суспільними справами.

Між тим, необхідно зауважити і на конкретних змінах, як наприклад, появі селищ на адміністративно-територіальній мапі України, трансформації губерній, повітів і волостей в округи та райони, а також утворенні в складі країни Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки.

Щодо останнього аргументу, відмічаємо, що, відповідно Конституції УСРР, утворена Молдавська АСРР не мала самостійного статусу в межах союзної супердержави нарівні з іншими республіками, а входила до складу УСРР як автономія з власною Конституцією. Разом з цим, було б помилковим вважати зазначене ознакою децентралізації в радянській системі, оскільки передбачалась її залежність при затвердженні Конституції АМСРР та змін і доповнень до неї, при встановленні кордонів АМСРР, входження бюджету АМСРР до складу бюджету УСРР тощо.

Втіленням подальших конституційних реформ в історії нашої країни стала Конституція (Основний Закон) УРСР 30 січня 1937 р., котра тільки підтвердила настрої та обрані пріоритети розвитку країни [6, 208–235].

На відміну від Конституції 1929 р., авторами нової було зроблено спробу конкретизувати систему адміністративно-територіального устрою держави, зокрема, було введено поняття області, автономії та навіть наведено їх кількість і найменування, що, відмітимо, надалі стало традиційним.

Конституцією, з урахуванням особливостей адміністративно-територіального поділу держави, систему органів державної влади також було представлено у дворівневому вигляді: органів найвищого рівня (Верховна Рада УРСР, Рада Народних Комісарів) з законодавчими та виконавчими і розпорядчими повно-

важеннями відповідно, а також Рад депутатів трудящих та їх виконкомів як органів державної влади з виконавчими та розпорядчими повноваженнями в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах.

Що стосується Молдавської АРСР в складі УРСР, огляд регулюючих її статус конституційних положень демонструє тенденцію статусного переважання України над Молдавією, підконтрольність останньої в законодавчій, управлінській, бюджетній та інших сферах. Таке положення помітно виділяло її серед областей УРСР, однак, при цьому, автономність, формально закріплена за нею в новій конституції, була більше кроком пошуку альтернативи, вочевидь, викликана бажанням представників центральної влади зберегти за собою більший вплив на прийняття рішень в МАРСР, ніж той, який вони могли б собі забезпечити вразі набуття Молдавією статусу повноцінної всесоюзної республіки. Зазначене, мабуть, пояснюється небажанням радянської влади піддавати докорінному реформуванню існуючу систему управління, яка безперечно відповідала ідейним поглядам владної номенклатури.

Відтак, незважаючи на кількісне збільшення місцевих органів та закріплення за ними більшого об'єму завдань, управління на місцях не отримує належного статусу самостійності, необхідних для цього повноважень, терези публічних відносин між ними та органами вищими продовжують схилитися в бік останніх, що вказує на посилення в Україні централізаційних тенденцій.

Вирішальною моделлю конституційного становлення радянської республіки виступила прийнята 20 квітня 1978 р. Конституція (Основний Закон) УРСР [6, 236–277].

Головний закон успадкував сувору ієрархічну вертикаль у владних відносинах, яка була визначальною рисою всіх радянських конституцій, та навіть відкрито посилив її. Не в останню чергу на це, вочевидь, вплинуло те, що в конституції пильну увагу було приділено адміністративно-територіальному устрою держави, в результаті чого кількість областей збільшено до 25, з'явилися райони у містах, статус республіканського значення отримали Київ та Севастополь.

Влада країни за всі роки її існування як радянської республіки в ньому була представлена у вигляді найбільш складної системи владних суб'єктів з законодавчими, виконавчими, контролюючими повноваженнями як на центральному, так і на місцевому рівнях. Кістяк владного механізму, як і раніше, представили ради народних депутатів — Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські Ради народних депутатів — як єдина система органів державної влади, діючих відповідно до принципу демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народів, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих.

Вищезазначений огляд конституційних положень радянського періоду дозволяє говорити про високу централізацію в державі, оскільки в жодній з них не йшлося про появу органів, непідпорядкованих жорсткому загальнодержавному владному механізму.

Втім, в літературі представлена думка, відповідно якої зазначене не перешкоджало достатньо масштабній горизонтальній та вертикальній формальній деконцентрації державної влади, зумовленої специфікою монопартійного режиму в країні [11, 111–112].

Слід наголосити й на тому, що в четвертій радянській конституції вказується на добровільність і рівноправність об'єднання УРСР з іншими 14 радянськими республіками у Союз РСР з метою успішного будівництва комуністичного суспільства, зміцнення економічної і політичної єдності та ін. Однак, фактично СРСР представляв собою масштабну партійно-тоталітарну псевдофедеративну державу, оскільки характерної для суб'єктів федерацій самостійності жорстко контрольовані республіки не мали та не могли претендувати на неї.

Цікаво, що аналізуючи призначення та здобутки конституції, професор В. Погорілко виокремлює приборкання нею державної влади [12, 58]. Проте, виявляється, конституція в процесі тісного співіснування джерела влади та її носія може бути неефективною, більш того, існує ризик застосування її сили державною владою проти власного народу.

Очевидно, що основними напрямками і засобами проведення конституційної реформи не тільки в Україні, але й в союзних республіках протягом десятиліть виступили розширення територіального поділу держави, розростання державного апарату, розмежування та більша конкретизація повноважень влади на всіх рівнях, ускладнення її ієрархічних зв'язків та підпорядкування, посилення їх керованості і адміністрування.

Як бачимо, протягом ХХ ст. в Україні переважали тенденції до централізації, що найсильніше проявилось в період її радянської державності. Між тим, на наш погляд, найбільш досконалий та збалансований підхід до організації та функціонування Української держави, орієнтовану на децентралізацію, був запропонований Конституцією УНР 1918 р.

Загалом, це дослідження засвідчило наявність в українського народу значного історичного досвіду державотворення, що безперечно має послужити розвитку демократичного конституціоналізму, державному будівництву та управлінню в сучасній Україні.

Література

1. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ при Президентові України, 1997. — 448 с.
3. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі // Право України. — 1997. — № 2. — С. 3–4.
4. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / К. О. Линьов. — К., 2001. — 20 с.
5. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть // Антологія української юридичної думки : в 6 т. / упоряд. : В. Ф. Погорілко, О. В. Батанов, В. Л. Федоренко. — К. : Юрид. кн., 2003. — Т. 4 : Конституційне (державне) право / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка.
6. Історія української конституції / упоряд. : А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К. : Право, 1997. — 443 с.
7. Терлюк І. Я. Правові аспекти організації органів державної влади й самоврядування в УНР

- доби Української Центральної Ради // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2007. — № 3. — С. 24–32.
8. Єфремова Н. Конституційне законодавство в період Директорії // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2001. — № 36. — С. 95–99.
 9. Ярош Д. В. Конституція Української народної республіки 1918 року про органи державної влади та управління України: історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки. — 2005. — № 1–2 (13–14). — С. 49–56.
 10. Копиленко О. Л. Держава і право України, 1917–1920 : навч. посіб. / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. — К. : Либідь, 1997. — 708 с.
 11. Мельниченко В. Вплив децентралізації та деконцентрації публічної влади на стабілізацію державного управління // Вісник Національної академії державного управління. — 2004. — № 2. — С. 107–113.
 12. Погорілко В. Роль та значення Конституції в українському державотворенні і правотворенні // Порівняльно-правові дослідження. — 2006. — № 1. — С. 56–68.

Анотація

Пустовой В. С. Історія централізації та децентралізації Української держави: правові аспекти. — Стаття.

Стаття являє собою історико-правове дослідження конституційно-правових основ регламентації та прояву процесів централізації та децентралізації як важливих елементів організації влади і управління в Українській державі протягом ХХ ст.

Ключові слова: Україна, централізація, конституція, влада, управління.

Аннотация

Пустовой В. С. История централизации и децентрализации Украинского государства: правовые аспекты. — Статья.

Статья представляет собой историко-правовое исследование конституционно-правовых основ регламентации и проявления процессов централизации и децентрализации как важных элементов организации власти и управления в Украинском государстве на протяжении ХХ ст.

Ключевые слова: Украина, централизация, конституция, власть, управление.

Summary

Pustovoy V. S. History of centralization and decentralization of the Ukrainian state: legal aspects. — Article.

This article is a historical and legal research of constitutionally-legal bases of regulation and displaying processes of centralization and decentralization as important elements of organization of power and government in the Ukrainian state during the twentieth century.

Keywords: Ukraine, centralization, constitution, power, government.

УДК 347.132.14

Г. М. Чувакова

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ ЯК ВИД ПРАВОВИХ АНОМАЛІЙ

Розглядаючи питання зловживання правом як вид правових аномалій, в першу чергу варто зазначити, що право можна розглядати як цивілізовану форму і спосіб організації і регулювання незалежності особи в суспільстві. Встановлюючи межі юридично можливої діяльності людей, воно завжди обмежує людську незалежність, замінюючи її юридично закріпленою свободою. Право одночасно